

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

İÇ GÜVENLİK HİZMETLERİNDE
ÖZELLEŞTİRME VE 5188 SAYILI KANUN

Yüksek Lisans Tezi

Arın HÜNLER

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Koray KARASU

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

İÇ GÜVENLİK HİZMETLERİNDE
ÖZELLEŞTİRME VE 5188 SAYILI KANUN

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Koray KARASU

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

.....

Doç. Dr. Yılmaz Üstüner

.....

Yrd. Doç. Dr. Koray Karasu

.....

Tez Sınavı Tarihi: 09.02.2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR.....	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İÇ GÜVENLİK HİZMETLERİ VE ÖZEL GÜVENLİK

I. GÜVENLİK	6
A. GÜVENLİK KAVRAMI.....	6
B. KAMU HİZMETİ VE GÜVENLİK.....	11
C. KAMU DÜZENİ VE KOLLUK.....	17
D. DÜNYADA İÇ GÜVENLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ.....	20
E. TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ	26
II. TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK HİZMETLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ	31
A. ADLİ KOLLUK – İDARİ KOLLUK AYRIMI.....	31
B. İDARİ KOLLUK.....	36
1. Genel İdari Kolluk	37
a. Polis	37
b. Jandarma.....	38
2. Özel İdari Kolluk	39
a. Belediye Zabıtası	39
b. Diğer Özel İdari Kolluk Birimleri	40
c. Fahri/Gönüllü Kolluk	40
C. KOLLUKTA YETKİ	41
1. Kolluk Görevlilerinin Yetkileri.....	42
2. Kolluk Yetkilerinin Sınırları.....	42
a. Anayasal Sınırlar	43
b. Diğer Sınırlar	45
III. BATIDA VE TÜRKİYE’DE ÖZEL GÜVENLİK.....	45
A. GÜVENLİK HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ	45
B. BATIDA ÖZEL GÜVENLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ	51
C. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE ÖZEL GÜVENLİK UYGULAMALARI.....	55
D. TÜRKİYE’DE ÖZEL GÜVENLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ.....	60
1. 2495 Sayılı Kanun Öncesi Dönem.....	60

2. 2495 Sayılı Kanun Dönemi.....	64
3. 5188 Sayılı Kanun Dönemi.....	70

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİK

I. TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİĞİN YAPISI	74
A. KOLLUK YAPILANMASINDA ÖZEL GÜVENLİĞİN YERİ	74
1. 2495 Sayılı Kanun Dönemi.....	75
2. 5188 Sayılı Kanun dönemi.....	77
B. ADLİ KOLLUK VE ÖZEL GÜVENLİK.....	81
C. ÖZEL GÜVENLİK – GENEL KOLLUK İLİŞKİLERİ	83
II. 5188 SAYILI ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİNE DAİR KANUN	87
A. 5188 SAYILI KANUN UYARINCA ÖZEL GÜVENLİĞİN NİTELİĞİ	87
B. ÖZEL GÜVENLİK İLE İLGİLİ YAPILANMALAR	89
1. Özel Güvenlik Komisyonu.....	90
a. Özel Güvenlik Komisyonunun Görev ve Yetkileri	90
b.Özel Güvenlik Komisyonunun Yapısı	93
2. Özel Güvenlik Şirketi	94
3. Özel Güvenlik Birimi	99
III. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİ VE ŞİRKETLERİ.....	101
A. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİNİN NİTELİK VE EĞİTİMLERİ	101
1. Özel Güvenlik Görevlilerinin Nitelikleri.....	102
2. Özel Güvenlik Görevlilerinin Eğitimi	105
a. Özel Güvenlik Temel Eğitimi.....	109
b. Özel Güvenlik Yenileme Eğitimi.....	110
c. Özel Güvenlik Temel Eğitimi ve Yenileme Eğitimi Sınavları.....	111
B. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİNİN İSTİHDAMI.....	112
C. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİNİN GÖREV ALANLARI	113
D. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİNİN YETKİLERİ	118
1. Kimlik Sorma	121
2. Arama	123
3. El Koyma	126
4. Zor Kullanma	127
5. Yakalama	129
6. Silah Kullanma.....	132
E. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN YASAKLAR VE CEZA HÜKÜMLERİ	134

1. Görev Dışında Çalışma Yasağı	135
2. Grev ve Görevden Uzaklaştırma Yasağı	135
3. 2495 sayılı Kanun Dönemi Yasakları	136
4. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yargılanması	137
5. Ceza Hükümleri	139
F. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİNİN VE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ	140
1. Özel Güvenlik Şirketleri Üzerinde Denetim	142
2. Özel Güvenlik Birimleri ve Görevlileri Üzerinde Denetim	143
3. Özel Güvenlik Denetiminde Geçiş Dönemi	144
SONUÇ	147
KAYNAKÇA	153
ÖZET	166
ABSTRACT	167

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Bkz.	: Bakınız
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
CMUK	: Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
ETK	: Emniyet Teşkilatı Kanunu
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
PVSK	: Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TTK	: Türk Ticaret Kanunu

GİRİŞ

Bireylerin toplu halde yaşama ve kendi aralarında örgütlenme arzusunun temel nedeninin güvenliklerini sağlamak olduğu düşüncesi uzun yıllardır kabul gören bir varsayımdır. Aynı şekilde, bir araya gelen insan topluluklarının devlet örgütlenmesine geçmesi de söz konusu güvenlik ihtiyacının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bireylerin ve dolayısıyla devletlerin güvenlik ihtiyaçları yüzyıllardır çeşitli yöntemlerle sağlanmaya çalışılmıştır. Önceleri tüm güvenlik faaliyetlerini ordular yürütürken zaman içerisinde iç güvenlik ve dış güvenlik olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiş ve ordular iç güvenlik faaliyetlerinden çekilmiştir. Özellikle modern devletlerde görülen bu ayrım neticesinde iç ve dış güvenliğin sağlanmasında uzmanlaşan teşkilatlar kurulmuştur.

1900'lü yılların başlarına ve özellikle ortalarına kadar geçen süreçte devletler vatandaşlarının ve kendi idari ve ekonomik düzenlerinin güvenliğini bu teşkilatlar eliyle sağlamışlardır. Bu süreçte devletler toplum içinde düzenin sağlanmasından birinci derece sorumlu olmuşlar, temel özellikleri olan meşru güç kullanma tekeli her zaman ön planda tutmuşlardır. Ancak ekonomik ve sosyal yapıda yaşanan değişimler neticesinde devletler iç güvenlik alanından kısmen de olsa çekilerek bireysel güvenliğin sağlanmasına ilişkin görevleri devretme, toplumsal güvenlikte ise söz sahibi olmaya devam etme yolunu seçmişlerdir.

Devletin, güvenliği sağlama fonksiyonunun bir kısmını devretmesi “özel güvenlik” kavramını ortaya çıkarmıştır. Özel güvenlik, güvenlik sağlama işinin özel kişilerce görülmesi/özel kişilere gördürülmesi usulüdür ve bugün hemen hemen tüm ülkelerde rastlanan bir uygulamadır. İç güvenlik hizmetlerinin belirli bir bölümünün özel güvenlik şirketlerine devredilmesinin temel nedeni olarak polisin sadece bireyleri ya da kurumları ilgilendiren alanlardan çekilip asli görevine dönmesi gerekliliği gösterilmektedir. Bu çalışma boyunca arka planda kalan diğer nedenler de ortaya konmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de de son yirmi beş ama özellikle son beş yıldan bu yana iç güvenlik alanında tek söz sahibi olan devlet bu yetkilerini devretmeye başlamıştır. Birçok ülkede 1950’lerde başlayan bu uygulama ülkemizde Milli Güvenlik Konseyi’nin kabul ettiği 2495 sayılı “Bazı Kurum ve Kuruluşların Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun” ile 22.07.1981 tarihinde hayata geçirilmiştir. Bu düzenleme ile ekonomik değeri yüksek yerlerin korumasının özel güvenlik görevlilerine devredilmesi hedeflenmiştir. Söz konusu Kanun birçok değişiklik geçirmiş ve 2004 yılında 5188 sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5188 sayılı Kanun bir önceki düzenlemeye nazaran çok daha geniş kapsamlı hazırlanmış ve özel güvenlik faaliyetlerinin birçok alanda uygulanmasına yol açmıştır. 5188 sayılı Kanun ile özel güvenlik hizmetlerinin kapsamı genişlemiş, devletin güç kullanma tekeli kırılmıştır. 5188 sayılı Kanun’u 2495 sayılı Kanun’dan ayıran temel özellik artık özel güvenlik faaliyetlerinin özel şirketler eliyle görülüyor

olmasıdır. Tüm devlet sistemlerinde, devletin temel fonksiyonlarından biri olarak kabul edilen güvenlik hizmeti artık bir ticaret konusu haline gelmiştir.

Devletin temel fonksiyonlarından biri olarak görülen iç güvenlik hizmetinin özel kişilere gördürülmesi, üzerinde çok kapsamlı araştırmalar yapılması gereken bir konudur. Bu alandaki yetki devirleri uzun vadede vatandaşlık ve devlet kavramlarının içeriklerinin değişimine kadar uzanabilecek sonuçlar doğurabilecektir. Bir kamusal faaliyet olarak yürütülen iç güvenlik hizmetinin özel kesime devredilmesi kamu yönetimi sistemimizde de uzun vadede önemli değişimlere neden olabilecek bir gelişmedir. Bu çalışma ticarileşen güvenlik hizmetinin tarihsel gelişimini ortaya koymayı ve Türkiye'nin mevcut hukuki ve yönetsel yapısı ile uyumunu sorgulamayı amaçlamaktadır.

Özel güvenlik konusu Türkiye'nin güvenlik teşkilatlanmasında yol açtığı büyük değişim ve toplum yaşamına etkilerine rağmen yazında hak ettiği yeri alamamıştır. Özel güvenlik alanına yönelik eserlerin yazarlarının genellikle emniyet mensupları olduğu, bu çalışmaların büyük çoğunluğunun akademik olmaktan öte mesleki yayın niteliği taşıdığı ve mesleki dergilerde yayınlandığı, özel güvenlik alanında çeşitli yüksek lisans ve doktora tez çalışmalarının da olmasına karşın bu tezlerin de genellikle meslek mensupları tarafından hazırlanan çalışmalar olduğu anlaşılmıştır.

Meslek mensupları tarafından hazırlanan bu çalışmaların büyük oranda konunun uygulama aşamasına değindiği, tarihsel süreç ve hukuki inceleme

konularında yeterli olamadığı, çalışmalarda özel güvenlik sisteminin geneline ilişkin tartışmalara girilmediği görülmüştür. Bu çalışma ile konu farklı yönleri ile ele alınmaya çalışılmış, bu sayede yazındaki bu eksikliğe küçük de olsa bir katkı konması amaçlanmıştır. Çalışmada ile tarihsel süreç içerisinde özel güvenliğe geçişin aşamalarını tespit etmek ve nedenlerini sorgulamak ve iç güvenlik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi usulünün yarattığı hukuki sorunları tespit etmek amaçlanmaktadır. Bu amaçla iç güvenlik tarihi ile ilgili metinler incelenmiş ayrıca özel güvenliğin hukuk sistemi içerisindeki yerinin tespit edilebilmesi ve mevzuatın hukuk kurallarına uygunluğunun irdelenebilmesi amacıyla idare hukuku alanında çalışmalara ağırlık verilmiştir.

İç güvenlik hizmet alanının özel şirketlere devredilmesi sürecinde güvenlik hizmetlerinin sunumunda yaşanan değişimleri ve sonuçlarını ele alan bu çalışma iki ana bölüme ayrılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde kavramsal olarak güvenlik olgusunun ve iç güvenlik hizmetlerinin hem yabancı ülkelerde hem de Türkiye'deki geçmişi ele alınmış, Türkiye'de iç güvenlik örgütlenmesine değinilmiştir. Bu sayede özel güvenlik güçlerine duyulan ihtiyacın nedeni ve bugünkü işlevlerinin ne olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Birinci bölümde son olarak iç güvenlik hizmetlerinin özelleştirme kabul edilip edilemeyeceğine ve özel güvenliğin dünya genelindeki ve Türkiye'deki gelişimine değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümü tamamıyla Türkiye'deki özel güvenlik uygulamalarına ayrılmıştır. Bu bölümde öncelikle özel güvenlik hizmetlerinin iç güvenlik teşkilatlanmasındaki yeri ele alınmış, ilerleyen kısımlarda ise 5188 sayılı

Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ve ikincil mevzuat hükümleri üzerinden bir inceleme gerçekleştirilmiştir.

Birinci Bölüm

İÇ GÜVENLİK HİZMETLERİ VE ÖZEL GÜVENLİK

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle güvenlik kavramı ve güvenliğin kamu hizmeti ile ilişkisi üzerinde durulacak, kamu düzeni ve kolluk kavramları üzerinden iç güvenlik konusu incelenecek ve dünyada ve Türkiye’de iç güvenlik hizmetlerinin sunumunda yaşanan tarihi değişim ele alınacaktır. Ayrıca bu bölümde özel güvenliğin iç güvenlik örgütlenmesindeki yerinin netleştirilebilmesi amacıyla Türkiye’de uygulanan kolluk sistemleri ele alınacak ve son olarak özel güvenliğin tarihsel olarak ortaya çıkışı ve gelişimi ele alınacaktır.

I. GÜVENLİK

A. Güvenlik Kavramı

Konusunu özel güvenliğin oluşturduğu bir çalışmanın en temel noktalarından biri güvenlik kavramının kendisi olacaktır. Güvenlik kavramı ile geçmişte ne ifade edildiğini bilmek, geçmişten bugüne anlamının nasıl bir değişim geçirdiğini görmek kavramın içeriğini anlayabilmek açısından son derece önemlidir. Ancak bu şekilde kolluk teşkilatlanmasına duyulan ihtiyaç ve ona atfedilen görevler somut bir şekilde görülebilir.

Güvenlik kavramının anlamı geçmişten bugüne çok büyük bir değişim geçirmiştir. M.Neocleous, güvenlik kavramını Latince kökeninden başlayarak ele almış ve bugün taşıdığı anlama kadar açıklamıştır. M.Neocleous eserinde güvenlik (*security*) kelimesinin etimolojik köken olarak Latince “*securitas/securus*”den

gelmekte olduğunu ve daha sonra “dert, tasa, kaygıdan azade olmak, sıkıntısız olmak” anlamına gelen “*sinecura*”dan türetildiğini ifade etmektedir.¹ Bu doğrultuda güvenlik Latince köklerinde kaygı ve tehlikeden uzak olmak anlamında tanımlanmıştır ve olumlu bir anlam taşımaktadır.

Bu olumlu anlamı yanında 1500’lü yıllardaki kullanımlar oldukça farklı, hatta çelişkili anlamlar barındırmaktadır. *Oxford English Dictionary*, güvenliğin olumsuz bir hal olarak kullanımına dair birçok örnek vermektedir. Sözlükte güvenlik “kayıtsız ve tehlikeli itaat” olarak tanımlanmakta, örnek cümle olarak “güvenlik ölümlülerin baş düşmanıdır” ifadesi kullanılmaktadır. Güvenliğin içerdiği bu olumsuz anlam günümüzde kaybolmuştur, “çünkü kayıtsız, tehlikeli ve günah dolu bir durum olmanın ötesinde güvenlik, düzenin en üst derecede önemli noktasını oluşturmaktadır.”²

Görüldüğü üzere güvenlik kavramı önceleri olumlu bir anlam taşıırken, zaman içinde olumsuz bir anlam kazanmış ve mutlak itaatkârlık anlamına gelmiştir. Günümüzde ise bu olumsuz durum tamamen ortadan kalkmış, güvenlik devletin ve bireylerin yaşaması için olmazsa olmaz bir koşul olarak kabul edilmiştir. Geçmişte ‘mutlak itaat’ anlamına gelen bir kavramın bugün ‘mutlak huzur’ anlamına gelmesi oldukça dikkat çekicidir. Günlük hayata dair bir anlam taşıyan güvenlik “zaman içerisinde siyasi bir önem kazanmış ve sonuçta devletin güvenliği olgusuna dönüşmüştür. Liberalizm, güvenliği özgürlükle az çok eş anlamlı kullanır olmuştur.”³ Bunun en temel nedeni ise özgürlük arzusunun sağladığı meşruiyettir. Ancak söz

¹ Mark Neocleous, **Toplumsal Düzenin İnşası**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 72

² a.e, s. 74.

³ a.e, s. 74-75.

edilen özgürlük “özel mülkiyet özgürlüğü” yani “güven içinde sahip olma özgürlüğü” anlamında kullanılmıştır.⁴ Oluşan meşruiyet, kaynağını, güvenliğin sağlanması ile elde edilen özel mülkiyet özgürlüğünden almaktadır.

Geçmiş anlamlarını bir kenara bırakıp bugüne baktığımızda güvenlik kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde “toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu” olarak tanımlanmaktadır.⁵ TDK güvenlik kavramını bu tanımda hem devlet açısından hem de bireyler açısından ele almıştır. Kuruma göre, devlet açısından güvenlik bireylerin yasal düzene riayet etmesi, bireyler açısından güvenlik ise, yaşamlarını sürdürmelerinin herhangi bir tehdit altında olmamasını, “insanların kendilerini tehlikede hissetmemelerini, yaşamlarını ve varlıklarını endişesiz biçimde devam ettirmelerini”⁶ ifade etmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı – Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu’na göre “güvenlikten kastedilen; devlet otoritesinin tartışmasız bir şekilde tesis edilmesi, devletin kurumlarının ve diğer ekonomik ve sosyal kurumların engelsiz bir şekilde çalışması ve kişilerin özgürlüklerinin hak ve sınırları içerisinde ve sorumlulukların yerine getirilmesi kaydıyla yaşama can, mal ve namus güvenliklerinin sağlanmasıdır. Her koşulda toplumda güvenliğin sağlanması devamlı ana amaçtır.”⁷ Görüldüğü üzere raporda güvenlik öncelikle devlet otoritesinin tesis edilmesi bunun ardından

⁴ Mark Neocleous, **Toplumsal Düzenin İnşası**, s. 76.

⁵ **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu, C:1, 1992, s. 588.

⁶ Çetin Domaç, **Özel Güvenlik Personelinin Eğitimi**, İstanbul, 1997, s. 1.

⁷ **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001, s. 5.

sorumlulukların yerine getirilmesi kaydıyla da kişi yaşamının güvence altına alınması olarak tanımlanmaktadır.

Raporun bu kademeli tanımının aksine İ.Özay güvenliği “tarihsel açıdan duyulan en eski ihtiyaç” olarak tanımlanmaktadır.⁸ Doğaldır ki, ilk çağlardan bugüne kadar insanların en temel ihtiyaçları kendi güvenliklerini sağlamak, hayatlarını devam ettirebilmek olmuştur. İ.Özay bu nedenle de güvenliğin kamu hizmetlerinin ilki sayılabilmesinde kuşku bulunmadığını dile getirmektedir. İnsanların önce aile olarak bir arada yaşamaları, daha sonra, bu yeterli olmayınca içlerinden herhangi birinin etrafında toplanmaları, en sonunda da topluluktan topluma geçmeleri hep bu güvenlik gereksiniminden kaynaklanan durum ve çözümler olmuştur.

A.H.Aydın ise güvenlik kavramını devlet faaliyetleri temelinde ele almakta ve “toplumun ve dolayısıyla bireylerin her türlü suça karşı korunması, temel hakların kullanılabilmesi ortamının sağlanması ve buna aykırı davranışların yakalanarak gereken kanuni işleme tabi tutulması için gerekli tüm önlemlerin alınması” olarak tanımlamakta ve güvenlik hizmetinin devlet adına devletin otorite yetkisini kullanan güvenlik güçleri tarafından yerine getirildiğini belirtmektedir.⁹

Güvenlik, devlet iktidarının sürdürülmesi için önemli olduğu kadar, bireyler ve ekonomik aktörler için de önemlidir. Bunun temel nedeni hem devlet hizmetlerinin yürütülmesi, hem bireylerin yaşamlarını sürdürmeleri, hem de ekonomik aktörlerin faaliyetlerini sürdürebilmelerinin ülke genelinde sağlanmış

⁸ İlhan Özay, **Gün Işığında Yönetim**, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2002, s. 490.

⁹ Ahmet Hamdi Aydın, “Özel Güvenlik Teşkilatı”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:4(1-2), 2002, s. 124.

güvenlikle mümkün olabilecek olmasıdır. Doğaldır ki devlet hizmetlerini yürüten görevliler de, diğer vatandaşlar da can ve mal güvenlikleri sağlanmadan yaşamlarını ve faaliyetlerini sürdüremezler. Bu nedenle güvenlik hususu toplum yaşamında çok önemli ve çok temel bir işleve sahiptir. İnsan hayatı toplumsal yardımlaşmayı ve dayanışmayı gerektiren bir yapıdadır. Bu nedenle insanlar tarih boyunca devlet şeklinde örgütlenerek birlikte yaşama yolunu seçmiştir. Fakat bu birlikteliğin sürdürülebilmesi, toplumda belli bir düzen ve güven ortamının sağlanmasına ve sağlanan güven ortamının devam ettirilmesine bağlıdır. Toplumda düzenin ve güven ortamının sağlanması görevi de devletlerin olmuştur.¹⁰

İç güvenlik yapılanması devletlerin ilk ortaya çıkışından bugüne kadar önemli değişimler geçirmiştir. Devlet ve toplum yapısındaki değişimler iç güvenlik yapılanmasını da değiştirmiş ve farklılaşan ihtiyaçlara cevap verir hale gelmesini sağlamıştır. Çalışmanın temelini ve çıkış noktasını da oluşturduğu üzere iç güvenlik örgütlenmesi her zaman polis hakimiyeti altında olmamıştır. Hatta modern devlet öncesinde polis örgütlenmesine dahi rastlanmamış, iç güvenlik hizmetlerinin ordu eliyle, çok daha eski dönemlerde de doğrudan halk tarafından verilmeye çalışıldığı görülmüştür. Modern toplum öncesinde günlük hayatın akışı içerisinde yerine getirilen güvenlik hizmetleri, modern devletin ortaya çıkışıyla profesyonelleşerek giderek artan merkezi bir yapılanma kazanmıştır.¹¹

¹⁰ Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, **Polis Bilimleri Dergisi**, C.5, S.2, 2003, s. 66.

¹¹ Ali Çağlar, “Polis ve Polisliğin Ortaya Çıkışı-Sosyolojik Bir İnceleme”, **Polis Bilimleri Dergisi**, 1999, Cilt 1, Sayı 4, s. 125.

Önceleri vatandaşlar tarafından yerine getirilen daha sonrasında ise ordular tarafından sağlanan iç güvenlik, 18 yy. ortalarından itibaren polis teşkilatları tarafından yürütülmüş, yakın dönemde de polis örgütlerine verilen iç güvenliği sağlama görev ve yetkisi, Türkiye’de de olduğu gibi, belirli konularla sınırlı olmak üzere özel güvenlik adı verilen, özel şirketler eliyle yürütülen birimlere devredilmiştir. Bu konu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde hem Türkiye hem de diğer ülkeler açısından ayrıca ele alınacaktır.

B. Kamu Hizmeti ve Güvenlik

Devletlerce sağlanan iç ve dış güvenlik hizmetinin temel bir kamu hizmeti olarak bedelsiz sunulması gerektiği genel olarak kabul görmüş bir düşüncedir. Ancak güvenlik hizmetlerinin sunumunda yaşanan gelişmeler ile bu ilke de sarsılmaya başlamış, özellikle iç güvenlik hizmetinin bedelsiz olma niteliği sorgulanır olmuştur.

Kamu hizmeti kavramının tanımlanması farklı disiplinlerde farklı anlamlar içermesi ve içeriğinin yazarlarca farklı şekillerde yorumlanması nedeniyle oldukça zordur. Örneğin S.S.Onar kamu hizmetini “devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş, sürekli ve düzenli faaliyetler” şeklinde tanımlarken¹², K.Gözler kamu hizmetini “bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetler”¹³ olarak tanımlamakta, kolektif ihtiyaçlardan bahsetmemekte ve faaliyetin

¹² Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt 1, İstanbul, 1966, s. 13.

¹³ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2008, s. 509.

yürütücüsünü ve amacını ifade eden bu iki şartın birlikte gerçekleştiği durumlarda kamu hizmetinden söz etmenin mümkün olabileceğini ifade etmektedir.

Türkiye’de mevcut idari yapı içerisinde tüm kamu hizmetleri için geçerli ve zorunlu iki temel koşuldan ilki; ‘hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması’, diğeri ise ‘hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi’ koşuludur.¹⁴ Ancak koşulun “kamu yararı” gibi çok geniş bir ifade içermesi ve kamu kuruluşlarının sıkı denetimi olmamasına rağmen çok temel bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülüyor olması nedeniyle, sadece bu tanımdan hareket ederek bugün hangi hizmetlerin kamu hizmeti olduğunu hangilerinin olmadığını anlamak mümkün değildir.

Kamu hizmetleri kendi niteliklerine göre farklı farklı sınıflandırılmaktadır. K.Gözler, kamu hizmetlerini tabi oldukları hukuki rejime göre idari ve sınaî-ticari olmak üzere ikiye ayırmıştır.¹⁵ Bu ayrımın temel nedeni idari kamu hizmetlerinin kamu hukukuna, sınaî kamu hizmetlerinin de özel hukuka tabi olmasıdır. Bu ayrım aynı zamanda kamu hizmetlerinin ücretli olup olamayacağı sorununda da karşımıza çıkmaktadır. İdari kamu hizmetlerinin ücretli olması söz konusu değildir. Bu tür hizmetlerin giderleri vergilerle karşılanmalıdır. Bunun yanında sınaî ve ticari kamu hizmetlerinin ücretli olarak sunulması mümkün görülmektedir.

O.Karahanoğulları temel olarak devletin görevleri kavramının idare hukukunda “kamu hizmeti” kategorisi olarak ortaya çıktığını dile getirirken, kamu

¹⁴ A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara, 1978, s. 7.

¹⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 515.

hizmetinin klasik ilkelerinin ‘hizmetin, karşıladığı toplumsal ihtiyacın sürekliliğine koşut olarak yerine getirilmesi’ anlamını taşıyan *süreklilik*, ‘devletin hukuk yapıcısı ve uygulayıcısı olarak bireylere yansız davranması gerektiğini’ ifade eden *eşitlik*, ‘sunulan hizmetin araç-gereçlerinde sürekli değişkenlik ve uyarlamaların yapılması zorunluluğu’¹⁶ anlamında *uyum* ve ‘iktisadi nitelikte olmayan temel hizmetlerin kazanç amacı güdülmeksizin görülmesi’ olarak ifade edilebilecek *meccanilik* olduğunu belirtmektedir.¹⁷ Güvenlik hizmeti de dahil olmak üzere kamu hizmeti alanında yer alan her türlü faaliyetin bu ilkeleri barındırması beklenmektedir.

İdare, toplumun genel ve kolektif ihtiyaçlarını karşılayabilmek için birçok hizmeti yürütmekte, bu hizmetlerin büyük bir kısmını kamu düzenini sağlamak amacıyla yerine getirmektedir. İdare bu hizmetleri yürütürken kamu gücünü kullanmakta, tek yanlı iradesine dayanarak almış olduğu kararlarla vatandaşlarına bazı yükümlülükler getirebilmektedir. Devlet tarafından yürütülen hizmetler içerisinde idareye bu imkânı en fazla sağlayan hizmet çeşidi “düzenin sağlanması ve hukukun uygulanması”¹⁸ anlamındaki güvenlik hizmetleridir.¹⁹

Güvenlik hizmetleri klasik kamu hizmetleri içerisinde sayılmakla beraber, diğer kamu hizmetlerinden farklı bir özelliğe sahiptir. Güvenliğin sağlanmasına ilişkin faaliyetlerde yönetimin güç ve egemenliğinin bütün özelliklerini bulmak mümkün olduğu gibi bu faaliyetler tamamen yönetsel yöntemlerle sürdürülmektedir.

¹⁶ İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 242.

¹⁷ Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 190.

¹⁸ Özcan Karaman, Kazım Seyhan, “Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:3(3-4), 2003, s. 149.

¹⁹ Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1993, s. 223. Aktaran: Ali Yılmaz, *Güvenlik Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Özel Güvenlik Sistemi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1994, s. 13.

Halbuki diğer kamu hizmetlerinde bu özellikler daha sınırlıdır.²⁰ Güvenlik hizmeti, toplum yaşamındaki yeri açısından büyük önem taşıyan bir kamu hizmetidir. Bu, insanın tüm gereksinimleri arasında “emniyet içinde olma gereksinimi” veya “güvenlik gereksiniminin” önemli bir yere sahip olmasından kaynaklanmaktadır.²¹ Bu durum Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisinde de karşılık bulmaktadır. Maslow’a göre bireyler için güvenlik gereksinimi, fizyolojik gereksinimlerin ardından ikinci sırada gelmektedir. Yani bireyler öncelikle fizyolojik ihtiyaçlarını karşılama ihtiyacı duyacaklar, bunun ardından güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak isteyeceklerdir.²² Ancak bu gereksinimlerin karşılanmaya başlaması ile sıra sevgi, saygınlık ve kendini gerçekleştirme gereksinimlerine gelecektir. Güvenlik hizmetlerinin de klasik kamu hizmetleri içinde sayılması bu hususla paralellik taşımaktadır. Devletin öncelikle vatandaşlarının fizyolojik ihtiyaçlarını karşılamada yol gösterici olması ve onların güvenliklerini sağlaması gerekmektedir. Aksi takdirde hayatın günlük akışının sağlanması mümkün olmayacaktır.

Güvenlik hizmetlerinin devlet tarafından sunulmasına ilişkin iki görüş mevcuttur. İlk görüşe göre insanların birlikte yaşama gereksinimi devletin kuruluşuyla sonuçlanmış ve devlet halkın güvenliğini sağlama görevini üstlenmiştir. Bu görüş, devletin varlık nedenlerinden birinin vatandaşlarının güvenliklerini sağlamak olması nedeniyle oldukça önemlidir. İkinci görüşe göre polis teşkilatlarının oluşması toplumun politik ve sosyo-ekonomik yönden gelişmesi ile ilgilidir. Örneğin

²⁰ Tayfun Akgüner, İsmet Giritli, **İdare Hukuku Ders Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s. 2. Aktaran: Ali Yılmaz, Güvenlik Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Özel Güvenlik Sistemi, s. 15.

²¹ Orhan Filiz, **Türkiye’de Özel Güvenlik Yönetimi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Malatya, 2006, s. 44

²² Oğuz Onaran, **Çalışma Yaşamında Güdülenme Kuramları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981, s. 14.

kentleşmenin başlaması ile suç ve suçlu kavramlarının değişerek farklı bir mücadele biçimini gerektirmesi ve sermayenin buna karşı korunması gereksiniminin doğması sonucu polis örgütü ortaya çıkmıştır.²³ Güvenlik hizmeti, insanların birlikte yaşamaya başlaması ile sunulmaya başlanmıştır ancak özel mülkiyetin ortaya çıkışı ile birlikte çok daha fazla önem kazanmıştır.

Ülke içerisinde güvenliğin sağlanması devletin en temel görevlerindedir. Bu temel görev yerine getirilmeden devletin diğer görevlerini (örneğin eğitim, sağlık vb.) yerine getirmesi mümkün olmayacaktır. Çünkü tüm kamu görevlileri, çalışabilmeleri için öncelikle can ve mal güvenliklerinin sağlanmasına ihtiyaç duymaktadır.²⁴ Görüldüğü üzere devlet tarafından kamu yararı amacıyla yürütülen faaliyetleri ifade eden kamu hizmeti alanının önemli bir kısmını güvenlik hizmeti oluşturmaktadır. Devletin vatandaşları ile yakın ilişki içerisinde olması nedeniyle, güvenlik hizmeti devletin diğer faaliyetlerine nazaran büyük önem taşımaktadır.

Kamu hizmetinin ölçütü olarak toplumda ortak ve genel ihtiyacın fark edilmesi, bunun bir kere giderilmekle tükenmemesi yani sürekli olması ve eğer giderilemezse bir huzursuzluk doğacağına varsayılması halinde o iş için örgütlenen idarenin bunu üstlenmesi gösterilmektedir. İ.Özay sayılan bu unsurları taşıyan bir faaliyetin doğrudan doğruya idare tarafından yürütülmesi durumunda bunun “kamu hizmeti” olacağını, fakat aynı faaliyetin özel hukuk gerçek ya da tüzel kişilerince

²³ Ahmet Hamdi Aydın, **Polis Meslek Hukuku**, Doğu Matbaacılık, 1996, s. 7-8.

²⁴ Ahmet Hamdi Aydın, “Özel Güvenlik Teşkilatı”, s. 124-125.

yürütülmesi durumunda bunun “maddi” ya da “virtüel” kamu hizmeti olacağını ifade etmektedir.²⁵

İ.Özay’ın bu incelemesine güvenlik hizmeti açısından bakıldığında güvenlik hizmetinin sayılan üç unsuru da taşıdığını görmekteyiz. Güvenlik hizmeti bugüne kadar doğrudan doğruya idare tarafından yürütülen hizmetler olarak karşımıza çıkmış, istisnai durumlar dışında güvenlik hizmetinin özel hukuk kişilerine devredildiği görülmemiştir. İç güvenlik hizmetlerinin belli bir kısmının özel şirketlere devri neticesinde yukarıda sayılan kamu hizmeti ilkelerinde önemli sapmalar oluşmaktadır. Bu ilkelerden süreklilik ilkesi, hizmetin sunumunun bir şirketin kontrolüne bırakılması nedeniyle, meccanilik ve eşitlik ilkeleri ise hizmetin sadece bedelini ödeyenlere sunulabilir hale gelmesi nedeniyle göz ardı edilmiştir.

Kamu hizmeti alanının bir parçası olan güvenlik hizmetinin kısmen de olsa şirketlere devri O.Karahanoğulları’nın işaret ettiği kamu hizmeti alanındaki yeni eğilimlere (daralma, parçalanma ve piyasaya benzeme) karşılık gelmektedir.²⁶ Belirli alanlarda ihtiyaç duyulan iç güvenlik hizmetinin şirketlere devri ile öncesinde güvenlik hizmetinin devletçe sağlandığı ve kamusal kullanıma açık alanlarda artık özel güvenlik görevlilerinin görev alacak olması yukarıda belirtilen eğilimlerden *daralma*, emniyet görevlilerinin görev yaptığı çeşitli alanların ‘asli görev

²⁵ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 182–183. O.Karahanoğulları, özel olarak görülen fakat kamu yararı taşıyan faaliyetlerin virtüel (olası) kamu hizmeti olduğunu ve bu durumun idari yargı kararıyla açığa çıktığını ifade etmektedir. Toplumsal bir ihtiyacı karşılayan, faaliyetini kamu malları aracılığıyla gerçekleştiren ve bu nedenlerle idare tarafından düzenlenmiş bir özel girişim, yargı tarafından kamu hizmeti olarak nitelenme “olasılığı” taşımaktadır. Bu nedenle olası (virtüel) kamu hizmetinden söz edilmektedir. Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, s. 267.

²⁶ Onur Karahanoğulları, “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu**, KESK, Ankara, 2003. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmeti-yeniegilimler.pdf>, (02.05.2009).

olmadıkları' gerekçesi ile özel güvenlik görevlilerine devri *parçalanma*, sayılan tüm bu hizmetlerin bedeli karşılığında gerçekleştirilecek olması ise *piyasaya benzeme* eğilimine işaret etmektedir.

Sonuç olarak, ortaya çıkan eğilimlerin de işaret ettiği üzere, iç güvenlik hizmetlerinin görülmesi usulünde gerçekleşen değişim neticesinde kamu hizmeti alanında önemli bir daralma yaşanmış, temel bir kamu hizmeti faaliyeti belli ölçüde de olsa kamusallığını yitirmiştir.

C. Kamu Düzeni ve Kolluk

Güvenlik hizmetlerinin temel amacı kamu düzeninin sağlanmasıdır. Türk Hukuk Lugatı'na göre kamu düzeni "*bir memlekette devlet hizmetlerinin iyi yapılmasını, devletin emniyet ve asayişini fertler arasındaki ilişkilerde huzur ve ahlak kaidelerini sağlamaya yarayan kurum ve kuralların hepsidir.*"²⁷

Güvenlik sağlanarak ulaşılmak istenen temel nokta olan kamu düzeni "toplumun barış ve güven içinde gelişmesini ve yaşamını sürdürmesini sağlayacak ortam"²⁸ olarak da ifade edilebilir. Bu noktada kamu düzeninin bu tanımının özel hukuktan farklı olduğunu, özel hukukta kamu düzeni ifadesinin "toplumun önemli ve doğrudan doğruya menfaatlerini koruyan hukuk kurallarına" vurgu yapmakta olduğunu belirtmek gerekmektedir.²⁹ Görüldüğü üzere özel hukuk alanında kamu

²⁷ <http://www.turkhukukkurumu.org.tr>, (15.01.2009).

²⁸ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C:1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 473.

²⁹ S.S. Tekinay, **Borçlar Hukuku**, 1974, s.330. Aktaran: A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **a.e.**, s. 473.

düzeni somut kurallara dayanılarak tespit edilirken, kolluk faaliyetlerinin amacı olarak kamu düzeni çok daha belirsiz bir duruma işaret etmektedir.

Kamu düzeni ile ilgili başka bir tanım da Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmıştır. Mahkeme bir kararında kamu düzeninin “toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının korunmasını amaç alan her şeyi, toplumun her alanındaki düzenin temelini oluşturan bütün kuralları” kapsadığını belirterek kavramı çok geniş bir şekilde tanımlamıştır.³⁰ Böylesine geniş bir tanım amacı kamu düzenini sağlamak olarak belirlenen kolluk teşkilatının yetkilerinin genişlemesine neden olabilecektir.

K.Gözler ise kolluk faaliyetlerinin amacı olarak gördüğü kamu düzenini iki ayrı başlık altında incelemektedir.³¹ Bunlar klasik anlayış ve modern anlayıştır. Maurice Hauriou tarafından 1900’lerin başlarında savunulmuş klasik anlayışa göre, kamu düzeni toplumun maddi ve dış düzeni olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu tanımda kamu düzeni ahlaki düzen olarak değil maddi düzen olarak belirtilmektedir. Ahlaki alandaki bir gelişme maddi düzensizliğe neden olmadıkça kamu düzeni içinde sayılmayacaktır.

Klasik anlayış kamu düzenini kamu güvenliği, kamu huzuru ve kamu sağlığından oluşan bir üçlü ile tanımlamaktadır. Buna göre kamu düzeni bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur. Klasik anlayışta kamu güvenliği bireye ve eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin yokluğunu, kamu

³⁰ Anayasa Mahkemesi, E:1963/28, K:1964/8, k.t. 28.01.1964, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 2, Sayfa: 47.

³¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 558-559.

huzuru günlük yaşamda düzeni ve hayatın normal seyrini takip etmesini; kamu sağlığı ise bireylerin bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunması, sosyal hayatın sağlık koşulları içinde sürmesini ifade etmektedir.

Klasik anlayışın kamu düzenine ilişkin yaptığı üçlü tanımlamanın yanı sıra modern anlayış, anılan üç unsuru korumuş, bunların yanında kamu düzeni kavramının içeriğini zenginleştirmiştir. Buna göre modern anlayış ile kamu düzeninin tanımlanmasında genel ahlak, kamusal estetik, insan onuru ve bireylerin kendilerine karşı korunması hususları da kullanılabilir olmuştur.³²

Modern anlayıştaki bu vurgunun klasik anlayışa göre daha insan odaklı olduğu görülmektedir. Ancak bunun yanında kamu düzeni kavramı ne kadar genişlerse devletin bu kavrama dayanarak günlük yaşama müdahalesi de o kadar artabilmektedir. Demokratik toplumlarda kişi özgürlükleri esas olduğu için bunlara getirilebilecek sınırlamaların ölçüsü önemli bir sorun olarak ortaya çıkmakta, özgürlüklerle kamu düzeni arasında denge sağlanmaya çalışılmaktadır.³³ Bu nedenle kamu düzeni kavramını belirsiz hususlarla daha da genişletmek ve belirsizleştirmek idarenin yetki alanını da aynı ölçüde genişletmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan da görüldüğü üzere kolluk sadece iç güvenlikte görev alan polis ve jandarma gibi teşkilatları işaret etmemektedir. Temel olarak kolluk, kamu düzeninin sağlanması amacıyla yapılan tüm faaliyetleri (sağlık,

³² Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 560.

³³ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, s. 473.

güvenlik vb.) kapsamaktadır. Ancak çalışmamız kapsamında kolluk kavramı iç güvenlik yapılanması için kullanılacak, diğer kolluk faaliyetleri göz ardı edilecektir.

D. Dünyada İç Güvenliğin Tarihi Gelişimi

Vatandaşların yaşamlarını sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları, devletin de düzeni sağlamak, varlığını sürdürebilmek adına gerçekleştirmek zorunda olduğu iç güvenlik, polis ve jandarma kuvvetlerinden oluşan iç güvenlik teşkilatları ile sağlanmaktadır. İç güvenlik yapılanması devletlerin ilk ortaya çıkışından bugüne kadar farklı şekillerde karşımıza çıkmış ve zaman içinde mevcut halini almıştır.

Dünya üzerinde polis ve jandarma olarak iki ayrı yapıda biçimlenen iç güvenlik teşkilatlarında polis genel olarak merkezi bölgelerde, jandarma ise merkez dışındaki yerlerde yetki sahibidir. Çalışmanın bu kısmı polis teşkilatının incelenmesini konu edinecek, çalışmada özellikle iç güvenlik alanında polis örgütlerinin geçirdikleri değişim ele alınmaya çalışılacaktır.

Polis örgütlerinin oluşumuna ilişkin gerçekleştirilen çalışmaların birçoğu yasal düzenlemelerin ve örgüt yapısının aktarılması ile sınırlı kalmış, devlet ve toplum yapısındaki değişimler ile polis örgütlerinin gelişimi arasındaki etkileşime yer vermemiştir. Bu yönde bir inceleme yapılmaması neticesinde de devletin temel baskı mekanizmasının ordu olduğu yönündeki kanaat yaygınlık kazanmıştır.

Ordu, özellikle sayısal ve teknik üstünlüğü nedeniyle devletin temel baskı aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bunun yanında günlük yaşamda bireyler

ile karşı karşıya olmaları nedeniyle polis örgütlerinin etkileri hiç de azımsanamayacak boyuttadır. Günlük hayattaki bu karşılaşma nedeniyle polis gücü “devlete ait değerleri yurttaşların gündelik yaşamında anlaşılır ve uygulanır kılan” bir fonksiyona sahiptir ve dolayısıyla polis, “*devlet inşa süreçlerini incelemek için mükemmel ve sağlam bir zemin*” oluşturmaktadır.³⁴

Polisin gelişim sürecine baktığımızda antik çağlardan bugüne kadar her dönemde polis benzeri örgütlenmelerin olduğunu görebilmekteyiz. Bu yapılar önceleri vatandaşlar tarafından yürütülen hizmetlerle sınırlıyken değişen yönetim yapısına paralel olarak devletçe oluşturulan uzmanlaşmış örgütler haline dönüşmüşlerdir.³⁵ İç güvenliği sağlama görevinin ayrı bir devlet kurumu tarafından gerçekleştirilmesi ancak modern devlet yapısının yerleşmesi ile mümkün olmuştur. Öncesinde “polis sorumluluğunda bulunan görevlerin pek çoğu toplumun tüm bireyleri tarafından doğal bir görev, bir toplum üyesi olmanın doğal gereği olarak yapılırken,”³⁶ zaman içerisinde yaşanan toplumsal ve ekonomik gelişmeler neticesinde polis bugünkü halini almıştır.

Devletin varlığının temel koşullarından biri olan egemenlik konusu iç güvenliğin sağlanmasında da karşımıza çıkmaktadır. Bir devletin egemenliği

³⁴ Allan Silver, “The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot”, **The Police: Six Sociological Essays**, New York, John Wiley and Sons Inc., 1967. Aktaran: Ferdan Ergut, **Modern Devlet ve Polis**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 11.

³⁵ Füsun Sokullu Akıncı, **Polis – Toplumsal Bir Kurum Olarak Gelişmesi, Polis Alt Kültürü ve İnsan Hakları**, Gümüş Basımevi, İstanbul, 1990, s. 23.

³⁶ “Polis Sorunu ve POL-DER Olayı”, **Birikim**, S.93/94, Ocak-Şubat 1997, s. 54.

altındaki bir bölgede güvenliği sağlayamaması durumunda, o bölge üzerinde egemenlik iddia edebilmesi mümkün değildir.³⁷

Sınırların güvenliği sağlanırken ülkede iç düzenin sağlanamaması, belli bölgelerde devletin gücünü kullanamaması, o bölgede egemen olamadığı anlamına gelmektedir. Bu durum büyük toplumsal hareketler için geçerli olduğu gibi yoğun suç işlenen bölgelere müdahale edemeyen devletler için de geçerli sayılabilir.

Burada karşımıza çıkan egemenlik “polis güçlerinin profesyonelleşmesinde önemli bir aşama olan polisin ordudan ayrışmasının da belirgin nedenlerinden birisidir ve bu durumun temel nedeni her devletin egemenlik statüsüne hak kazanabilmek için diğer devletleri kendisinin bu yetkinliğine inandırmak zorunda olmasıdır.”³⁸ Bu zorundalığın farkına varılması ile polis örgütlenmesinin ordudan ayrı bir yapı olarak hayata geçirilmesi için önemli girişimlerde bulunulmuştur.

Polis güçlerinin ordudan ayrılmasının önemini vurgulayan bir belge Avusturya İçişleri Bakanlığı’nca 1850 yılında hazırlanan bir iç güvenlik raporudur. Polis ile ordunun ayrılmasının gerekliliği raporda iki nedene dayandırılmaktadır.³⁹ İlk neden ordunun ayrım gözetmeksizin güç kullanmasıdır. Burada anlatılmak istenen, ordunun hem silahlı düşmana hem de yurt içindeki basit suçluya aynı sertlikte tepki göstermesidir. Bu durum hem halkın tepkisini çekmekte hem de ordunun temel işlevinden sapmasına yol açabilmektedir. İkinci neden ise, ülke içinde

³⁷ Gianfranco Poggi, **Modern Devletin Gelişimi**, Çev: Şule Kut-Binnaz Toprak, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 111.

³⁸ Ferdan Ergut, **Modern Devlet ve Polis**, s. 35.

³⁹ a.e., s. 35.

ordunun güvenliği sağlamasının diğer devletlere karşı ülkenin bir kuşatma altında olduğu ve istikrarsızlığın hakim olduğu izlenimini verecek olması nedeniyle ülkelerin prestijine gölge düşürmesidir. Bu dönemde şehirlerde suç oranlarının arttığı bilinmektedir ancak polis teşkilatı benzeri örgütlenmeye büyük bir direnç vardır. Bu direncin temel nedeni ise hükümetlerin iktidarda kalmasını sağlayan dengenin böyle bir iç güvenlik birimi ile bozulabileceği endişesi ve bu yapının bireysel özgürlükler önünde bir engele dönüşme ihtimalidir.⁴⁰

D.Bayley'e göre devletler arasında yaşanan savaşlar ya da savaş için gerekli kaynakların seferber edilmesi ve toplumun bu duruma gösterdiği tepki de polisin ordudan ayrı bir birim olarak kurulmasını gerektirmiştir.⁴¹ Savaşların polis birimlerinin oluşumuna zemin hazırlamasının bir nedeni savaş teknolojindeki gelişmelerdir. Savaş teknolojisinin gelişmesi neticesinde ordunun elindeki güçlü silahların ülke içinde yaşanan bireysel olaylara müdahalede kullanılması ciddi bir risk olarak görülmüş, ordunun ülke içindeki kontrolü ile ilgili endişeler neticesinde iç güvenliğin ordudan ayrılması fikri gündeme gelmiştir.⁴²

Polisle ordu arasında yaşanan ayrımın bir diğer nedeni de ülkelerin “yurttaş ordulara” geçmeleri ile birlikte askere alma usullerindeki farklılaşmalardır. Ordu komutanları ordu mensuplarının halkın içinden seçilmiş olması nedeniyle askere

⁴⁰ Egon Bittner, **The Functions of The Police in Modern Society**, New York, Jason Aronson, New York, 1975, s. 23–24.

⁴¹ David Bayley, “The Police and Political Development in Europe”, Charles Tilly, der., **The Formation of National States in Western Europe**, Princeton University, New Jersey, 1975, s. 359. Aktaran: Ferdan Ergut, **Modern Devlet ve Polis**, s. 36.

⁴² Michael Mann, **The Sources of Social Power**, Cambridge University, Cambridge, 1993, s. 410. Aktaran: Ferdan Ergut, **a.e.**, s.36.

aldıkları kişilerin aileleriyle sürekli karşı karşıya gelmek istememiş, böyle bir çatışmadan çekinmişlerdir.

Polis teşkilatının gelişimine Fransa açısından baktığımızda, Fransa’da profesyonel bir teşkilat olarak polisin doğuşu ‘*Lieutenant General de Police*’ görevini tesis eden Mart 1667 tarihli Kraliyet Fermanı ile gerçekleşmiştir. Polis, Fransız devletinin kuruluşu ile sıkı ilişki içerisinde, tarihsel olarak oluşmuştur. Fransa’da polis örgütü toplumsal değişimlere ayak uydurarak değil, devlet tarafından yapılandırılmış ve merkeziyetçiliğe bağlı olarak XVII. yy’ın sonundan itibaren merkezi, hiyerarşik ve uzman bir kurum olma yönünde değişime uğramıştır.⁴³

İngiltere’ye baktığımızda, 1800’lü yılların başından itibaren şiddet odaklı suç hareketlerinin arttığını görmekteyiz. Suç oranlarındaki artış karşısında polis örgütünün oluşturulmasına ilişkin çalışmalar kişi temel hak ve özgürlüklerine zarar verebileceği gerekçesiyle ciddi bir direnişle karşılaşmış, uzman ve özerk polis yapılanması ancak 1829’da kurulabilmiştir.⁴⁴ Ancak İngiliz polis sisteminin Fransa’da bulunan merkezi ve devlet odaklı yapının aksine birey odaklı bir yapısı olduğunun altını çizmek gerekir. Polis Fransa’da vatandaşların yaşamında düzenleyici bir rol almaktayken İngiltere’de onlara hizmet etmektedir.⁴⁵

Ordudan ayrılan polis her ülkede farklı amaçlarla kendi teşkilatlanmasını gerçekleştirmiştir. Örneğin İngiltere’de önleme mekanizması çok önemli bir halde

⁴³ Jean Jacques Gelizal, **Batı Demokrasilerinde Polis**, Temiz Yayınları, Ankara, 2000, s. XII-XIV.

⁴⁴ Egon Bittner, **The Functions of The Police in Modern Society**, s. 14.

⁴⁵ Jean Jacques Gelizal, **a.e**, s. XV.

iken, Fransa’da ve dolayısıyla onu örnek alan Osmanlı Devleti’nde denetim daha önemli bir hal almış ve polisin görevleri bu amaç etrafında şekillenmiştir.⁴⁶

Avrupa’da polis örgütlenmesi, tarihsel oluşumları bazı farklılıklar gösterse de, yerel güçler ile merkezi iktidarın düzeni ve güvenliği sağlama çalışmalarını, güç çekişmelerini içermektedir. Kentleşmenin ve burjuvazinin gelişimiyle modern, özerk ve sivil anlamda bir polis kurumu oluşmaya, kentleşmenin getirdiği problemlerle birlikte teknik anlamda kurumlar kurulmaya başlanmış, polisin görev alanına giren konulara ilişkin çalışmalarda bilimsel gelişmelerden yararlanılmıştır.⁴⁷

Güvenlik kavramının anlamının zaman içerisinde değişmesi gibi, polisin görevleri ve fonksiyonu da zamanla değişikliğe uğramıştır. İç güvenlik teşkilatı, ordudan ayrılmasının ardından öncelikle toplumdaki genel karışıklıklara müdahale etme amacını taşımış ve bu yolla düzenin sürdürülebilmesinin kilit görevlisi olmuştur. Zaman içinde ise iç güvenlik teşkilatlarının doğrudan doğruya devletin temel baskı aracı haline geldiği görülmektedir.

Sonuç olarak Avrupa ülkelerinde iç güvenlik teşkilatlarının bugünkü hatları yaklaşık iki yüzyıl içinde farklı gelişim çizgileri ile oluşmuştur. Kimi zaman devletin baskı aracı olarak kendini göstermiş kimi zaman ise sadece suçu önleyen bir idari birim haline gelmiştir.⁴⁸ Hangi fonksiyonu ifa ederse etsin polisin hem edindiği işlevler hem de tarihi tutarlılık nedeniyle modern ulus devlet oluşumunun

⁴⁶ Ferdan Ergut, **Modern Devlet ve Polis**, s. 42.

⁴⁷ Jean Jacques Gelizal, **a.e**, s. XVI.

⁴⁸ Ceyhun Gürkan, “Kameralizm: Merkantilizm ve Fizyokrasi ile Bir Karşılaştırma”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü**, Der: Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, Ankara, 2008, s. 627–629.

kurumlarından biri - ve toplumsal ve yönetsel düzenin koruyucusu - olarak ortaya çıktığı kabul edilmektedir.⁴⁹

E. Türkiye’de İç Güvenliğin Tarihi Gelişimi

Dünya genelinde iç güvenliğin gelişimi yukarıda değinildiği üzere polis teşkilatlarının ordudan ayrılması ile başlamıştır. Birçok ülkede karşılaşılan iç güvenlik birimlerinin ordunun içinden koparak oluşması, bu kopuşun yaklaşık tarihinin ekonomik yapının değişimi ile yakınlık taşınması gibi hususların tamamı Osmanlı Devleti ve sonrasında Türkiye Cumhuriyeti için de geçerlidir.

Osmanlı Devleti’nde asayiş ve düzeni sağlama görevi modernleşme hareketlerinin başlangıcına kadar ordu tarafından yerine getirilmiş, ayrı bir teşkilatlanmaya ihtiyaç duyulmamıştır. Osmanlı Devleti’nin ilk dönemlerinde iç güvenlikten subaşları sorumlu iken başkent olan İstanbul’un güvenliği Yeniçeri Ağaları tarafından sağlanmıştır.⁵⁰ Bu durum güvenliği sağlama görevinin ordunun ayrı bir birimine verilmiş olması nedeniyle önemlidir.

İstanbul’da yeniçeriler güvenliği sağlarken taşrada, sancak merkezlerinde sancakbeyleri kadılar ile birlikte buldukları şehrin güvenliğinden sorumlu tutulmuşlardır.

⁴⁹ Jean Jacques Gelizal, **Batı Demokrasilerinde Polis**, s. XII.

⁵⁰ Ümit Kardaş, “Türkiye’de Polis ve Toplumsal Denetim”, **Birikim**, S.213, Ocak 2007, s. 67. İstanbul’da güvenliği yeniçeriler arasında karakullukçu adı verilen bir grup sağlamaktaydı ve karakullukçuların yaşadıkları yere karakullukhane denmekteydi. Bugün kullanılan karakol ifadesinin kökeni de karakullukhanelere dayanmaktadır.

1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile birlikte, Anadolu'ya dağılan Yeniçeri Ocağı mensupları birçok yerde iç düzeni tehdit etmiş ve soygunlar gerçekleştirmiştir. Bu dönemde çeşitli savaşlar nedeniyle bu alandaki mücadele zayıflamış, ancak 1829 yılında Osmanlı Rus savaşının sona ermesi ile ocak mensuplarının bu hareketleri engellenebilmiştir.⁵¹

Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması sonrasında ortaya çıkan karışıklığın bir nedeni de ocağın kaldırılması sonrasında emniyet hizmetlerinin farklı örgütlerce yürütülmesi ve bu durumun emir komuta zincirinde ortaya çıkardığı sorunlardır.⁵² Bu dönemde gerek başkent İstanbul'da, gerek taşrada polis hizmetleri birbirinden farklı örgütler tarafından yürütülmüştür. İstanbul'da İhtisap Nezareti, eyaletlerde Sipahiler vardır. Kuvvetlerin emir ve komutasında birlik ve bütünlük sağlanamamıştır. Yurdun her tarafı için aynı yapıda bir polis örgütü kurulamamış ve bu karışıklık 1845 yılına kadar sürmüştür.⁵³

Söz konusu karışıklığı ortadan kaldırabilmek amacıyla öncelikle redif askeri teşkilatı kurulmuş, bu sayede eyalet yöneticileri ile eski ocak mensuplarının bağı kesilmiştir.⁵⁴ İç güvenliği sağlamak amacıyla yapılan çalışmalarda öncelik can ve mal güvenliğinin sağlanmasına verilmiştir. Osmanlı Devleti'nin idari yapısında önemli değişiklikler öngören Tanzimat Fermanı'nın da en önemli yeniliği can ve mal güvenliğinin sağlanması olmuştur.⁵⁵ Bu doğrultuda Tanzimat döneminde güvenlik

⁵¹ Musa Çadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s. 39.

⁵² Ümit Kardeş, "Türkiye'de Polis ve Toplumsal Denetim", s. 67.

⁵³ Halim Alyot, **Türkiye'de Zabıta (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu)**, Kanaat Basımevi, Ankara, 1947, s. 69.

⁵⁴ Musa Çadırcı, **a.e.**, s. 139.

⁵⁵ Gülhane Hatt-ı Humayunu'nda "dünyada candan ve ırz ve namustan daha aziz hiçbir şey yoktur. Bir insan onları tehlikede gördükçe kendi yaradılışında hıyanete meyil olmasa bile can ve namusunu

hizmetlerinin sunumu konusunda önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda 10 Nisan 1845'te İstanbul'da güvenliği sağlamak üzere "polis" adıyla zabıta teşkilatı kurulmuş ve kuruluş nizamnamesinde de görevleri belirtilmiştir. Bu görevler genel hatlarıyla seyahat edenlere tezkerelerini vermek, devlet binalarıyla umumi yerlerin korunmasını sağlamak, dilencileri engellemek, işçileri işini bırakmaya teşvik eden, emniyet ve asayiş bozmak amacıyla olan derneklerin kurulmasını önlemeye çalışmak, bayram ve tatil günlerinde uygulanacak kanun ve emirleri ilgililere bildirmektir.

1845 düzenlemesi 1907 yılına kadar çeşitli değişiklikler geçirmiş, özellikle taşrada polis örgütlenmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu süreç içerisinde 1881 yılında İstanbul'da polis teşkilatı kurulmuş ancak uzun süre görevleri netleşmemiştir. 1907 yılında ise polisin idari, mülki ve adli görev ve yetkilerini, örgütlenmesini, özlük haklarını, asker ve jandarmayla ilişkilerini düzenleyen ve sadece İstanbul'la sınırlı olmayan bir Polis Nizamnamesi yayımlanmış ve aynı yıl Selanik'te polis okulu açılmıştır.⁵⁶ Bu düzenlemeler 1909 yılında daha da geliştirilerek görevler tekrar düzenlenmiş ve Emniyet-i Umumiye adıyla da bir müdürlük kurulmuştur.⁵⁷ Bu müdürlüğün görevleri 9 Aralık 1913 tarihinde çıkarılan Dahiliye Nezareti Teşkilat Nizamnamesi ile netleştirilmiş ve "*memleketin emniyet ve inzibatına taalluk eden her türlü umum muemalatı takip ve o bapta muhaberatı idare ve polis teşkilat ve*

korumak için muhakkak bir harekete kalkışır. Bunun ise devlet ve memlekete ne kadar zararlı olacağı açıktır" denilerek konunun önemi özellikle belirtilmektedir. Musa Çadircı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, s. 133.

⁵⁶ Ümit Kardaş, "Türkiye'de Polis ve Toplumsal Denetim", s. 67.

⁵⁷ Eyüp Şahin, "Emniyet Teşkilatı Tarihçesi", **Polis Dergisi**, Yayın No:111, Ankara, 1997, s. 6.

polis mekteplerini idare etmek” olarak belirlenmiştir.⁵⁸ Bu nizamnamenin ardından Osmanlı Devleti tarafından 24 Haziran 1920’de tüm yurttta görevli olacak şekilde Milli Polis Teşkilatı kurulmuş ve 1923 yılına kadar görevini sürdürmüştür. Söz konusu teşkilatın tüm yurttta yetkili kılınması merkezileşmenin sağlanması çabaları göz önüne alındığında önemli bir noktadır.

Güvenlik alanında oluşturulan bu yapı Cumhuriyet’in ilk yıllarında da - küçük çaplı değişikliklerle birlikte- geçerliliğini korumuştur. Öncelikle 1923 yılında Milli Polis Teşkilatı kaldırılmış ve yerine Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü kurulmuştur. Cumhuriyet döneminde 1932 yılında 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu yayımlanmış, 1934’te Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK) ve son olarak 1937 yılında 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK) yürürlüğe girmiştir. Bu yeni düzenlemeler ile birlikte Türkiye’de iç güvenlik düzenlemesi bugünkü halini almıştır.

⁵⁸ Halim Alyot, **Türkiye’de Zabıta (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu)**, Kanaat Basımevi, Ankara, 1947, s. 489.

Tablo 1: Türkiye’de İç Güvenliğe İlişkin Başlıca Düzenlemeler

Tarih	Kurum/Mevzuat	Görevi
... - 1826	Yeniçeri Ocağı’nın kaldırılması	Osmanlı Devleti’nde iç güvenlik Yeniçeri Ocağı’nın kaldırılışına kadar ordu tarafından sağlanmıştır.
1826 – 1945	İhtisap Nezareti - Sipahiler	İç güvenliği sağlama görevi 1926 yılında İhtisap Nezaretine ve Sipahilere devredilmiştir.
1945 – 1979	Zabıta Teşkilatı	İstanbul’da güvenliği sağlamak üzere kurulmuştur.
1879 - 1909	Zaptiye Nezareti	Ülke genelinde yetkili iç güvenlik birimi çalışmalarını sürdürmüştür.
1881	Polis Teşkilatı	Yetkileri İstanbul ile sınırlıdır. Ancak görevleri uzun süre netleştirilmemiştir.
1907	Polis Nizamnamesi	Polis, tüm yurttaki yetkili kabul edilmiş ve her türlü görev ve yetkisi ayrıntılı olarak ele alınmıştır.
1909	Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü	Dahiliye Nezaretine bağlı olarak ve tüm yurttaki yetki sahibi olmak üzere kurulmuştur.
1913	Dahiliye Nezareti Teşkilat Nizamnamesi	Bu nizamname ile Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü’nün görevleri netleştirilmiştir.
1920 - 1923	Milli Polis Teşkilatı	Osmanlı Devleti tarafından tüm yurttaki yetkili olarak kurulmuştur.
1923	Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü	Kurtuluş Savaşı sonrasında TBMM tarafından Milli Polis Teşkilatı’nın yerine kurulmuştur.
1932	2049 sayılı Polis Teşkilatı Kanunu	Polis teşkilatının oluşumuna ilişkin konular ile polisin görev ve yetkileri belirlenmiştir.
1934	2559 Sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu	Polisin görev ve yetkilerinin kaynağını oluşturan ve halen yürürlükte olan düzenlemedir.
1937	3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu	Polis teşkilatının idari yapısını düzenleyen ve halen yürürlükte olan düzenlemedir.

II. TÜRKİYE’DE İÇ GÜVENLİK HİZMETLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ

İç güvenliğin sağlanabilmesi amacıyla ortaya konan faaliyetler olarak değerlendirdiğimiz kolluk, kendine özgü bir teşkilatlanma ile öngörülen amaçlara ulaşmaya çalışmaktadır.

Türk idare hukuku yazınında ve mevzuatımızda kolluk adli ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu bölümde öncelikle bu ayrım üzerinde durulacak ardından özel güvenliğin kolluk teşkilatları içindeki konumu netleştirilmeye çalışılacaktır.

A. Adli Kolluk – İdari Kolluk Ayrımı

Kolluk teşkilatları tek bir teşkilattan oluşmamaktadır. İhtiyaçlardan kaynaklanan farklı nedenlerle birçok farklı teşkilatlanma ortaya çıkmıştır. İlerleyen bölümlerde görüleceği üzere polis teşkilatından orman zabıtasına kadar çok sayıda kolluk teşkilatı mevcuttur. Ancak kolluk personeli ile ilgili ilk ayrım adli – idari kolluk ayrımıdır.

Söz konusu adli kolluk – idari kolluk ayrımının yapılmasında temel alınan husus görevlerin kapsamıdır. İdari kolluğun temel görevi kamu düzeninin bozulmasının önlenmesidir. Önleyici kolluk olarak da anılan idari kolluk işlenmiş herhangi bir suç olmadan, doğrudan herhangi bir olay özelinde olmaksızın, genel kamu düzeninin sağlanması ile ilgilidir. Adli kolluğun amacı ise suç işlenmesi

halinde suçlunun ortaya çıkarılması, suçluların ve suç delillerinin bulunarak adli makamlara teslim edilmesidir.⁵⁹

Kolluğun adli ve idari olarak ayrılması ile bazı hukuki farklılıklar da ortaya çıkmaktadır. Dile getirilen bu ikili ayırım hukuki rejim ve yargı düzeni bakımından önemlidir. Çünkü idari kolluğa idare hukuku uygulanmakta ve çıkan uyuşmazlıklar idari yargıya tabi olmaktadır. Adli kolluğa ise ceza usul hukuku uygulanmaktadır ve bundan kaynaklanan uyuşmazlıklarda adli yargı yetkili olmaktadır.⁶⁰ Ayrıca idari kolluk sadece devlet adına değil, mahalli idareler adına da icra edilebilir. Oysa adli kolluk sadece devlet adına ifa edilebilir ve adli kolluktan doğan zararlardan doğrudan merkezi idare sorumludur. Bir diğer nokta da idari kolluğun hem düzenleyici hem de bireysel işlemler yapma imkânı varken adli kolluğun sadece bireysel işlemler yetkisinin olmasıdır.⁶¹

Kolluk alanında ortaya konan adli – idari kolluk ayrımının sonucunda kolluk makamları ile adli makamlar arasındaki ilişkiler de farklılaşmaktadır. Buna göre 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun (ETK) 12. maddesine dayanarak adli kolluk faaliyetlerine ilişkin olarak adli makamlarca kolluğa emir ve talimat verilebilirken, idari kolluğa emir ve talimat verilemeyecektir.⁶² Aynı husus idari makamlar için de geçerlidir ve idari kolluğun adli kolluk görevini yerine getiren kolluğa söz konusu görev ile ilgili talimat vermesi mümkün değildir.

⁵⁹ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, s. 477.

⁶⁰ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 563.

⁶¹ **a.e.**, s. 563.

⁶² **a.e.**, s. 563–564.

İdare hukuku yazınında yerleşmiş olan bu ayrımın kaynağı kolluk faaliyetlerine ilişkin yasal düzenlemelerdir. İlerleyen bölümlerde görülecek olan genel idari kolluk örgütlenmesini oluşturan polis ve jandarmanın temel mevzuatlarında adli – idari kolluk ayrımı oldukça belirgindir. 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 2. maddesinin A ve B bentlerinde polisin görevleri “Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak” ve “işlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazı görevleri yapmak” olarak sayılmıştır. Ayrıca 10.03.1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nda da jandarmanın görevleri mülki ve adli olarak ikiye ayrılmıştır. Söz konusu iki kanundan da net bir şekilde görüleceği üzere kolluk yapılanmamızda her ne kadar teşkilatlanmaya yansımamış olsa da çok kesin bir şekilde adli – idari kolluk ayrımı mevcuttur.

İç güvenlik örgütlenmesini bu şekilde ikiye bölen ayrım esas olarak teoride geçerli olup, uygulamada da sınırlı biçimlerde yansımaları olmaktadır. Ancak kolluk personelinin idari ya da adli olarak ayrı ayrı teşkilatlanmaları, farklı idari bağılıkları olması gibi bir durum söz konusu değildir.⁶³ Yani iki kolluk yapılanması için iki ayrı kolluk teşkilatlanması mevcut değildir. Bunun nedeni ETK'ya göre tam teşekküllü olmayan polis karakolları ile polis teşkilatı olmayan yerlerde adli kolluk görevini idari kolluk görevlilerinin (polis ve jandarma) yerine getirmesidir.

⁶³ 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 9. maddesinin “c” bendinde adli polis şu şekilde tanımlanmaktadır: “Asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlemlerle uğraşmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğüne kadrodan ayrılan kısım.” Her ne kadar mevzuatta böyle bir ayrım gözüke de uygulamada adli kolluk görevlilerinin ayrı, idari kolluk görevlilerinin ayrı olması söz konusu değildir.

Mevcut personel, görev alanındaki gelişmelere göre adli ya da idari kolluk görevlerini yerine getirmektedir. Örneğin “kent içinde trafiğin düzenli akışını sağlamak için idari kolluk işlevi üstlenmiş bulunan bir polis, bir kaza anında duruma müdahale edip zanlıyı yargı mercilerine göndermek için harekete geçtiğinde artık adli kolluk olarak davranmaktadır.”⁶⁴

Ancak verilen örnekte çok net görülebilen bu ayrımın her zaman bu kadar net bir şekilde ortaya çıkmadığı da gerçektir. Teşkilatlanmada herhangi bir ayrım söz konusu olmadığı, örneğin Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) bünyesinde ayrı bir adli kolluk birimi bulunmadığı için adli ve idari kolluk birimlerinin tespiti mümkün olamamaktadır. Bu husus sadece faaliyet anında, ilgili personelin faaliyetleri gözlenerek, uyguladığı emri kimden aldığına bakılarak tespit edilebilmektedir. İlgili kamu personeli bakımından adli kolluğun adli görevleri haricinde kendi amirlerinin emri altında olacağı her ne kadar açıksa da, gerçekleşen bir olayda söz konusu personelin amirinin kim olduğunun tespit edilememesi, olayın adli mi idari mi olduğunun görülememesi ve hatta aynı anda hem adli hem de idari bir olayın/durumun söz konusu olması, ayrımın yapılmasını güçleştirecektir.

Türkiye’de adli – idari kolluk ayrımının gerçekleştirilmesine yönelik birçok talep söz konusu iken, diğer ülkelerde bu ayrımın çok tercih edilmediği, özellikle adli ve idari kolluk altında iki ayrı teşkilatlanmanın uygun olmayacağına değerlendirildiği görülmektedir. B.Eryılmaz, teşkilat anlamında böyle bir ayrımın uygulamada mümkün olmayacağını, adli ya da idari kolluğa her zaman ihtiyaç

⁶⁴ İl Han Özay, **Gün Işığında Yönetim**, s. 494.

duyulabileceğini, görevlilerin yetkilerinin adli-idari olarak sınırlanmaması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca B.Eryılmaz, Türkiye’de olduğu gibi Avrupa Birliği’nde de artık teşkilat ayrımının değil görev ayrımının söz konusu olduğunu, ilgili memurların olayın niteliğine göre adli ya da idari kolluk görevlisi olarak kabul edildiklerini belirtmiştir.⁶⁵

İncelenen adli kolluk – idari kolluk ayrımından görüldüğü üzere kolluk teşkilatlanmasında söz konusu ayrım, her ne kadar yasal olarak belirtilmişse de, oluşturulmuş değildir ve fiili olarak, mevcut olayların gelişimine göre görevliler adli ya da idari kolluk görevlisi olmakta, tâbi oldukları hukuk kuralları da değişmektedir.

İdare hukuku alanındaki çalışmalarda idari ve adli kollukla birlikte siyasi polisten/kolluktan da bahsedilmektedir. Bunun dayanağı da ETK’nın 9. maddesinin b fıkrasıdır. Buna göre “siyasi polis devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef olan kısımdır.” Fıkra hükmü “devletin bağımsızlığına ve bütünlüğüne, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğüne ve de cumhuriyete ve demokrasiye karşı dıştan gelebilecek saldırılara ve içten gelebilecek tehlikelere karşı korunmayı ifade etmektedir.”⁶⁶ Ülkemizde “siyasi polis” faaliyetlerini Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş bulunan Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı (MİT) yürütmektedir. Doğrudan kamu düzenini sağlamayı amaçlamayan, devletin güvenliğini sağlamayı temel alan bir birim olarak düzenlenen siyasi polis çalışmamızın kapsamı dışında tutulmuştur.

⁶⁵ Bedri Eryılmaz “Suçla Mücadele ve Kişi Hak ve Özgürlükleri Açısından Yeni CMUK Tasarısı Neler Getiriyor?”, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, <http://www.usak.org.tr>, (10.04.2009).

⁶⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, s. 250.

B. İdari Kolluk

Kamu düzeninin korunmasını amaçlayan ve dolayısıyla önleyici kolluk görevi üstlenen idari kolluğun kendi içindeki ayrımlarına ilişkin çok çeşitli görüşler mevcuttur. Hakim görüşlerden biri, idari kolluğun genel idari kolluk ve özel idari kolluk olarak ayrılmasıdır.⁶⁷ Benzer şekilde S.S.Onar da genel ve özel zabıta olarak ikili bir ayrıma gitmiştir. Ancak S.S.Onar belediye zabıtalарını ve bekçileri de ayrı bir şekilde ele almıştır.⁶⁸ Genel olarak kolluğa ilişkin yaklaşımların neredeyse hiçbirinde özel güvenliğe yer verilmediği belirtilmelidir.⁶⁹

Çalışmamızda, genel kabul gören ve mevzuata uygun yaklaşım üzerinden hareket edilecek ve kolluk kuvvetleri kendi içinde genel idari kolluk (polis, jandarma, sahil güvenlik) ve özel idari kolluk (belediye zabıtası, orman muhafaza, gümrük muhafaza, liman zabıtası, bekçiler, köy korucu ve muhtarları, gemi kaptanları) olmak üzere ikiye ayrılacaktır. Bu ayrım aynı zamanda ETK'nın 3. maddesine dayanmaktadır. Kanun'un üçüncü maddesinde zabıta teşkilatı "umumi" ve "hususî" olarak ikiye ayrılmaktadır. Polis ve jandarma "umumi zabıta" olarak sayılmakta, bu ikisi dışında kalan zabıta hizmetleri "hususî zabıta" olarak kabul edilmektedir.

İdari kolluğun hem genel idari kolluk hem de özel idari kolluk için geçerli olan belli başlı özellikleri vardır. Bu özellikler kısaca idari kolluğun eylem ve işlemlerinin her zaman tek taraflı olması, kolluk yetkisinin devredilemez ve

⁶⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 568.

⁶⁸ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 1470.

⁶⁹ Faruk Ünsal özel güvenliğe kolluk şemasında yer vermiş ve genel kolluk, adli kolluk, fahri kolluk yanında dördüncü bir kolluk olarak özel kolluğu belirtmiştir. Faruk Ünsal, "Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu", **Polis Dergisi**, Sayı:42, Ekim-Kasım-Aralık 2004, s. 48.

kullanılması zorunlu olan bir yetki olması, kolluk eylemlerinin idarenin kamu gücü ayrıcalıklarına dayanması ve geri alınabilir nitelikte olması ve son olarak idarenin kolluk eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan zararlardan sorumlu olmasıdır.⁷⁰ Özellikle idarenin kolluk eylem ve işlemleri nedeniyle doğan zarardan sorumlu olması büyük önem taşımaktadır. İdare kolluk personelinin kusurundan kaynaklansın ya da kaynaklanmasın her halükarda verilen zarardan sorumlu olmaktadır.

1. Genel İdari Kolluk

Genel kolluk olarak anılan polis ve jandarma iç güvenlik hizmetlerinin temelini oluşturmaktadır. Kamu düzeninin sağlanmasında en temel görevlerin yüklendiği genel idari kolluk birimleri olan polis ve jandarma kendi teşkilat kanunlarına göre yetkilerini kullanmaktadır.

a. Polis

Polis, 1983 yılında çıkarılan 176 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak İçişleri Bakanlığı'na bağlı EGM bünyesinde ve taşrada vali ve kaymakamlara bağlı il ve ilçe müdürlükleri eliyle örgütlenmiştir. Emniyet mensupları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre Emniyet Hizmetleri Sınıfı'na mensup devlet memurudur. Polis ayrıca taşrada adli görevler nedeniyle Cumhuriyet Savcısı'nın da emrindedir. 2008 yılı itibariyle ülke genelinde görev yapan toplam polis sayısı yaklaşık 200 bindir.

⁷⁰ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 565. K.Gözler, çalışmasında kolluk eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan zararlardan idarenin ancak ağır kusur halinde sorumlu olacağını belirtmektedir. Ancak hukuk devleti ilkesi gereği idarenin kolluk eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan zararlardan ağır kusur aranmaksızın sorumlu tutulacağı kabul edilmelidir.

Polis yetkileri ise 04.07.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun ilgili maddelerinde belirlenmiştir. Kanun'un birinci maddesi "polis asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatını temin eder" şeklindedir. Bu tanımdan da görüleceği üzere polis ülke çapında kamu düzeninde oluşan her türlü bozulmaya, aksamaya müdahale etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır. Polisin bu görev ve yetkisi genel idari kolluk olarak tanımlanmasının nedenidir. Polis, yetki alanı içinde olmak kaydıyla, genel yetkili ve görevli olarak kabul edilmektedir.

b. Jandarma

Jandarma teşkilatı genel idari kolluk kuvvetlerinin ikinci birimidir. 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile örgütlenmesi düzenlenen jandarma teşkilatı, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na göre "polis teşkilatı bulunmayan yerlerde, il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile Jandarma Karakol Komutanları" eliyle örgütlenir.

Jandarma personeli Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 25. maddesi gereğince kendi görev alanında bu Kanun'da sayılı yetkileri kullanma hakkına sahiptir. Jandarma, ilgili kanunlar gereği adli kolluk olarak da görev yapabilmektedir. Jandarmanın görev alanı Türkiye yüzölçümünün %92'sini kapsamaktadır. Türkiye genelinde görev yapan toplam jandarma personeli sayısı⁷¹ yaklaşık 280 bindir.

⁷¹ Toplam jandarma personeli sayısını tespit edebilmek amacıyla Jandarma Genel Komutanlığı'na yapılan bilgi edinme başvurusuna 4982 sayılı Kanun'un 25. maddesine atıf yapılarak olumsuz yanıt verilmiştir. Yaklaşık sayı <http://www.tumgazeteler.com/?a=4350495> adresinden edinilmiştir. (12.03.2009)

2. Özel İdari Kolluk

Polis ve jandarmadan oluşan genel idari kolluk kuvvetlerinin, kamu düzeninin korunması ile ilgili olarak konu sınırlaması olmaksızın görev ve yetki alanında bulunan her alanda müdahale imkânı bulunmaktadır. Özel idari kolluk ETK'nın 3. maddesinde “umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetler” olarak tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre özel idari kolluk olarak görev yapan idari teşkilatlar belediye zabıtası, köy kolluğu, orman kolluğu, tarım kolluğu, hayvan kolluğu, av kolluğu, gümrük kolluğu ve çevre kolluğundan oluşmaktadır.

a. Belediye Zabıtası

Belediye zabıtası 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre görev yapmaktadır. Kanun'a göre belediye zabıtası “beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulamakla görevlidir.” Yazında belediye zabıtasının görevine ilişkin bu tanımdan yola çıkılarak belediye zabıtası genel idari kolluk içinde sayılmaktadır. Ancak hem Kanun genel idari kolluğun kimlerden oluştuğunu belirlemiştir, hem de belediye zabıtasının görevleri belediye meclisinin alacağı kararlara bağlı olarak değişebilecek durumdadır. Bu nedenle belediye zabıtasının genel idari kolluk olarak değerlendirilmesine olanak yoktur. Aksi bir durum belediye zabıtasının “beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanması” amacıyla polisin ya da jandarmanın görev alanına girmesini gerektirecektir ki bu da mümkün değildir.

b. Diğer Özel İdari Kolluk Birimleri

Özel idari kolluk birimlerine bakıldığında; köy korucularının 442 sayılı Köy Kanunu'nda düzenlendiği görülmektedir. Kanun'da "köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak" amacıyla köylerde köy korucusu bulundurulması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca gümrük kolluğu, orman kolluğu ve av kolluğu gibi diğer özel idari kolluk birimleri de ilgili kanunlarına göre, belirlenmiş görev alanları ve yetkileri dahilinde faaliyette bulunmaktadır.

Özel idari kolluk birimleri yukarıda da anıldığı üzere belediye zabıtası, orman muhafaza, gümrük muhafaza vb.dir. Buna göre belediye zabıtasının silah taşıma yetkisi yoktur ve belediyelerin koyduğu kuralları uygulamak ve uygulatmakla yükümlüdür. Orman muhafaza ise ormanlara yapılan usulsüz müdahalelerle ilgilidir ve gerektiğinde suç işleyenleri yakalama yetkisine sahiptir. Gümrük muhafaza memurları da gümrük kapılarında, limanlarda kaçakçılığın önlenmesi görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

c. Fahri/Gönüllü Kolluk

Yukarıda aktarılan özel idari kolluk türlerinin yanı sıra genel idari kolluk olarak değerlendirilemeyen, sınırlı yetki alanı nedeniyle özel idari kolluk olarak değerlendirilmesi mümkün olan fahri/gönüllü kolluk mevcuttur.

Gönüllü kolluk genel anlamıyla gönüllü olarak 'polislik' yapanları veya polise yardımcı olan kişi ve kuruluşları anlatmaktadır ve ücretsiz olarak güvenlik

hizmeti vermek anlamına gelmektedir.⁷² Ancak gönüllü kolluk olgusunun yaygınlaşması ile yanlış ihbarların artması ve belirli bölgelerde kamu düzeninin gönüllü olarak sağlanmaya çalışılması hukuk devleti ilkesine ciddi zarar verecektir. Nitekim gönüllü kolluk ABD’de çeteleşmelere neden olmuş, polise yardımcı olmayı görev edinen, kendilerini polis yerine koyan gruplar oluşmuştur. Bu nedenle yaygın görüş gönüllü polisliğin çağdaş demokratik toplumlarda kabul edilemeyecek bir kurum olduğu yönündedir.⁷³

Ülkemizde gönüllü kolluk kapsamında iki yapılanma mevcuttur. Bunlardan biri fahri trafik müfettişliği, diğeri fahri av müfettişliğidir. Fahri av müfettişleri av koruma ve kontrol çalışmalarında gönüllü olarak görev alan kişilerdir. Fahri trafik müfettişleri ise trafik kurallarına aykırı hareket eden sürücülerin ve araçların bilgilerini trafik polislerine bildirmekle görevlidir.

C. Kollukta Yetki

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ilgili Kanun’da özel güvenlik görevlilerine tanınan yetkilere ayrıntılı olarak değinilecek ve o kısımda kolluk görevlilerinin yetkilerine de karşılaştırmalı olarak yer verilmeye çalışılacaktır. O nedenle bu kısımda kolluk görevlilerinin yetkileri başlığı kısa tutulacak, kolluk görevlilerinin yetkilerini hangi sınırlar dahilinde kullanabileceklerine değinilecektir.

⁷² Ahmet Hamdi Aydın, **Polis Meslek Hukuku**, s. 21.

⁷³ Orhan Filiz, **Türkiye’de Özel Güvenlik Yönetimi**, s. 129.

1. Kolluk Görevlilerinin Yetkileri

Genel idari kolluk olarak kabul edilen polis ve jandarmanın görev ve yetkileri Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na göre belirlenmektedir. Söz konusu kanun tüm maddeleri ile polis teşkilatının görev ve yetkilerini belirlemiş, bunun yanında 25. maddesinde yer alan “polis teşkilatı bulunmayan yerlerde il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanları bu kanunda yazılı vazifeleri yapar ve yetkileri kullanırlar” hükmü ile görevli oldukları bölgelerde jandarma personelinin de belirlenen yetkilere sahip olduklarını belirtmiştir.

PVSK'da başlıklar halinde sayılan temel yetkiler durdurma ve kimlik sorma, parmak izi ve fotoğrafların kayda alınması, önleme araması yapılması, zor kullanma, silah kullanma, yakalama ve adli mercilere sevk etme gibi yetkilerdir. Bu yetkiler görüldüğü üzere kişi temel haklarına müdahale niteliği taşıyan ve devletin kişilerle doğrudan ilişki içinde olmasına yol açan yetkilerdir.

2. Kolluk Yetkilerinin Sınırları

İdare kendisine verilmiş bu yetkileri kullanırken sınırsız serbestiye sahip değildir. İdarenin bireylerin günlük yaşamına müdahil olabileceği alanlar mevcut olduğu gibi bu alanda da müdahalenin bir sınırı söz konusudur. Bireylerin davranışlarının suç kabul edildiği durumlarda idare davranışlarında daha serbest olabilirken, birey davranışının suç ile ilişkilendirilmesinin mümkün olmadığı hallerde idare çok daha sınırlı müdahale hakkına sahiptir. Ancak her halükarda idare belli kısıtlamalar altında hareket etmek zorundadır.

a. Anayasal Sınırlar

Yukarıda değinildiği üzere temel hak ve hürriyetlere yapılacak bir müdahalenin öncelikli sınırlayıcısı Anayasa'nın 13. maddesi olacaktır. Anayasa'nın "Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması" başlıklı 13. maddesine göre "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."

Anayasa'nın bu maddesinde temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması için başta 'kanunla sınırlama', 'öze dokunmama' ve 'ölçülülük' olmak üzere çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Ancak aynı madde içerisinde yer alan "ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak" ifadesi nedeniyle sınırlama alanı genişlemektedir. Anayasa'nın 17 ve devamındaki maddelerinde idareye kamu düzeni, genel asayiş ve genel sağlık gibi nedenlerle ilgili olarak temel haklara müdahale imkanı verilmektedir. Bu noktada kavramların hiçbir netliğe yer vermeyecek şekilde, soyut olarak kullanılması önemli sorunlara yol açmaktadır.⁷⁴

Anayasa'nın bu maddelerinde sınırlamayı yapmaya yetkili kişi ya da birimden bahsedilmemektedir. Ancak kolluk görevlilerinin bu konuda yetkili oldukları ilgili kanunlar da göz önüne alındığında açıktır. Bu hususun özel güvenlik

⁷⁴ Anayasa Mahkemesi de bir kararında sınırlama nedeni olarak kamu düzeni kavramının kullanılması karşısında "sınırlama nedenlerinin kişisel anlayış ve takdire olanak vermeyecek açıklık ve kesinlikte somut olarak belirtilmesi gerekir" diyerek net olmayan ifadelerin temel hakların sınırlanması ile ilgili olarak kullanılmasının uygun olmadığı sonucuna varmıştır. Anayasa Mahkemesi, E.1976/27, K.1976/51, k.t.18-22.11.1976, **Resmi Gazete:** 16.5.1977/15939. Metin Günday, **İdare Hukuku**, s.263-264.

görevlileri için ayrıca işlenmesi gerekmektedir. Çünkü Anayasa'nın 128. maddesi de göz önüne alındığında özel güvenlik görevlilerinin, bireylerin temel hakları üzerinde sınırlayıcı yetkiler kullanmalarının Anayasa'ya uygun olup olmadığı tartışmaya açıktır.

Anayasa'nın 13. maddesinde sayılan bu genel sınırın yanında Anayasa'da yer alan bazı ek güvenceler ve idarenin müdahalesine tamamen kapalı olan alanlar mevcuttur.⁷⁵ Anayasa'da tanınan ek güvencelerin özelliği, idarenin bu ek güvenceleri ortadan kaldırmaya yönelik kolluk faaliyetlerinde bulunamayacak olmasından kaynaklanmaktadır. Buna örnek olarak 28. maddenin 1. fıkrasında yer alan “basın sansür edilemez” ve “basımevi kurmak ... izin alma şartına bağlanamaz” ifadeleri, 33. maddesinde yer alan “herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkın sahiptir” hükümleri gösterilebilir. Bu konularda kolluk birimlerinin önlem alması bir yana, yasama organının dahi yasa yoluyla engelleme yönünde düzenleme yapması mümkün değildir.

İdarenin müdahalesine kapalı düzenlemeler ise uygulanması Anayasa ile yargı organlarına bırakılan hususlardır. İdarenin bu alanlarda kolluk yetkileri kullanması mümkün değildir. Bu konuda örnek olarak Anayasa'nın 33. maddesinde belirtilen “Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hakim kararı ile kapatılabilir” hükmü gösterilebilir.⁷⁶

⁷⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, s. 265.

⁷⁶ **a.e.**, s. 266.

b. Diğer Sınırlar

Kolluk birimlerinin gerçekleştirdiği kolluk işlemleri de idare hukuku kapsamında birer idari işlem olduğundan bu işlemler diğer idari işlemlerin tabi olduğu sınırlamalara da tabidir. Tüm idari işlemler gibi, düzenleyici veya birel nitelikli kolluk işlemleri de, yetkili organ ve makamlarca belirlenen şekil ve usul kurallarına uygun olarak, yasaların öngördüğü hukuki nedenlere dayanarak, özel bir amaç gösterilmişse o amaçla, yoksa kamu yararı amacıyla yapılmalıdırlar.⁷⁷

III. BATIDA VE TÜRKİYE’DE ÖZEL GÜVENLİK

Her ülkede özel güvenlik sistemlerinin farklılık arz etmesi, farklı hukuki rejimlere ve uygulamalara tabi özel güvenlik yapılarının olması nedeniyle özel güvenlik birçok farklı şekilde tanımlanmaktadır. ABD’de yayımlanan “Rand Raporu” özel güvenlik şirketlerini “kamu güvenlik kuvvetlerince yapılmayan koruma ve güvenlik işlerini yapan özel kuruluşlar” şeklinde tanımlamaktadır. Türkiye yazınında ise özel güvenlik “ücreti devletçe değil de özel şirketlerce ödenen, aldığı bu ücrete karşılık da ödemeyi yapanlara güvenlik hizmeti sunan kişi ve kurumlar” olarak tanımlanmaktadır.⁷⁸

A. Güvenlik Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

Tüm toplumlarda toplumların sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına göre farklılık göstermekle beraber iç güvenlik hizmetleri devlet tarafından yerine getirilmiştir. Devletin en temel fonksiyonu adaleti sağlama ve buna bağlı olarak

⁷⁷ A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, s. 498.

⁷⁸ Ali Kuyaksil, Osman AKÇAY, “Türkiye’de Meslekleşme Olgusu Olarak Özel Güvenlik Hizmeti”, **Polis ve Sosyal Bilimler Dergisi**, C.3, S.2, Ekim 2005, s. 10.

güvenlidir. Güvenlik hizmetleri, devletin vazgeçemeyeceği ve devredemeyeceği görevler arasında sayılmaktadır.⁷⁹

Devletin iç güvenliği sağlayan kurumları vasıtasıyla yasadışı olaylara müdahale etmek, bunları önlemek ve takip etmek görevini üstlenmesi toplumdaki devlete bir görev, bir işlev devridir ve bu devir sonucunda devlet aygıtı hayli güçlenmiş, genişlemiş ve baskı uygulama imkân ve kapasitesi artmıştır.⁸⁰

Çalışmanın ilk kısmında ele alındığı üzere iç güvenlik teşkilatlanması ilk olarak ordu bünyesinde oluşturulmuş, bunun ardından ordudan ayrılan birimler iç güvenliği sağlamış ve polis teşkilatları doğmuştur. Son yüzyılda ise polisler tarafından yerine getirilen iç güvenlik hizmetlerinin belirli kısımlarının özel güvenlik görevlileri tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Her ne kadar ana hizmet sayılabilecek güvenliği sağlama faaliyetleri polis teşkilatları tarafından sağlansa da günümüzde çok temel bazı hizmetlerin de özel güvenlik görevlileri tarafından sağlandığı bilinmektedir.

İç güvenlik hizmetlerinin kısmen de olsa özel şirketlere gördürülmesi uygulamasının özelleştirme sayılıp sayılmayacağı ele alınması gereken bir konudur. Bir hizmet alanının devlet kullanımı ve idaresinden çıkarılması olarak kabul edilebilecek özelleştirme imtiyaz, müşterek emanet ya da izin usulüyle yerine getirilebilmektedir. İç güvenlik hizmetinin özel kişilere gördürülmesinde izin usulü kullanılmaktadır. Bu usulle iç güvenlik hizmetleri ilgili birimlerce uygun görüldüğü

⁷⁹ Ahmet Güler, “Güvenlik Hizmetlerinin Özel Kolluğa Devredilmesi Politikası”, s. 7.

⁸⁰ “Polis Sorunu ve POL-DER Olayı”, s. 54.

ölçüde özel kesime gördürülmektedir. Bu süreçte de devletin gözetim ve denetim yetkisi devam etmektedir. İşte bu nedenle iç güvenlik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin özelleştirme sayılmayacağı yönünde görüşler mevcuttur.

Ancak idarenin özel güvenlik alanındaki gözetim ve denetiminin devam ettiği görülmekle birlikte bu durumun konunun özelleştirme sayılmasına engel teşkil etmediği düşünülmektedir. Çalışmanın özel güvenlik görevlilerinin denetimine ayrılan bölümünde görüleceği üzere özel güvenlik alanında devletin gözetim ve denetim yetkileri bulunmakla birlikte bunlar sınırlı yetkililerdir ve ayrıca pratikte büyük oranda geçerlilikleri bulunmamaktadır.

Yazında güvenlik hizmetlerinin şirketlere bırakılmasının bir özelleştirme sayılmayacağı, bu şekilde özel bir kolluk teşkilatı yaratılmadığı, güvenlik hizmetinin devri anlamına gelecek bir düzenlemenin söz konusu olmadığı da ayrıca ifade edilmektedir.⁸¹ Bu yorumlarla hukuki anlamda sorunlu bir konu akademik yorumlarla hukuk düzeni içine çekilmeye çalışılmaktadır. Uygulamada belirli sokakların dahi korumasını üstlenen özel güvenlik görevlileri mevcutken kolluk yetkilerinin devredilmediğini ifade etmek oldukça iddialı bir yaklaşımdır.

Birçok kaynakta güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinin çeşitli yararları olacağı dile getirilmektedir. Bunların en başında özelleştirme uygulaması sayesinde kamu kolluk kuvvetlerinin “gereksiz” alanlarda çalışmasının önleneceği, polisin sırtında yük olarak görülen görevlerin özel kuruluşlara devredileceği ve bu sayede

⁸¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, s. 463.

suç oranlarının da düşürüleceği varsayılmakta, bunun yanında güvenlik ihtiyacı duyan kuruluşların özelleştirilmiş bir kolluk hizmeti sayesinde istediği anda güvenliğini sağlayabileceği düşünülmektedir. Bu alandaki özelleştirmenin bir yararı olarak da yaratılan istihdam gösterilmektedir.

Güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinin önemli bir nedeni dünya genelinde özel sektörün güvenlik ihtiyacının artmasıdır.⁸² Özel mülkiyet sahipleri, hem kendi mülklerinin korunmasında hem de ticari yaşamın sağlıklı işlenmesi aşamasında devletin sunduğu güvenlik hizmetini yeterli görmemiş, farklı yollarla kendi mülk güvenliklerini sağlamak istemişlerdir. Bu istek hükümetler için de sorumluluktan kaçış için önemli bir yol olmuştur.

Devlet, güvenlik hizmetlerini özelleştirerek elinde tuttuğu en önemli gücü, yüzyıllardır kendisine verilmiş olan şiddet tekeli piyasaya açmaktadır. E.B.Paker, henüz Türkiye’de gerçekleşmemiş olmakla birlikte, özellikle orduların özelleştirilmesinin, “vatandaşlık” kavramının anlamını yitirmesine neden olduğunu ifade etmektedir.⁸³ T.Bora da, özel güvenlik hizmetinin yaygınlaşmasının, farklı güvenlik standartlarının olabileceği kabulünü kamusal olarak meşrulaştırdığını dile getirmekte ve bu durumun başlı başına, eşitlik ve adalet fikrinin altına konulmuş bir “tahrip kalıbı” olduğunu ifade etmektedir.⁸⁴

⁸² **Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanism and Practices**, Inter-Parliamentary Union - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2003, s. 69-72. Aktaran: Tanıl Bora, “Özel Güvenlik ve Polis Toplumu”, **Birikim**, S.178, Şubat 2004, s. 20. Bunun yanında ülkemizde bürokrasinin etkisinin özel güvenlik sisteminin oturtulmasında önemli pay sahibi olduğu düşünülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri özellikle emniyet bürokrasisine emekliliklerinde iş imkânı sağlayacak yeni bir alanın açılmasıdır.

⁸³ Evren Balta Paker, “Bildiğimiz Anlamda Devletin Sonu mu? İmparatorluk ve Özel Ordular”, **Birikim**, S.178, 2004, s. 15.

⁸⁴ Tanıl Bora, “Özel Güvenlik ve Polis Toplumu”, s. 22.

Konuya Anayasa ve idare hukukunun temel ilkeleri bakımından bakıldığında da önemli hukuki sorunlar ile karşılaşmaktadır. Bilindiği üzere Anayasa'nın 5. maddesinde kişilerin ve toplumun huzurunu sağlamak devletin temel amaç ve görevleri başlığı altında sayılmaktadır. Ayrıca devletin kişilerin temel hak ve özgürlüklerine temas eden organı kolluktur. Bu nedenle hem Anayasa hükmü, hem de kolluğun temel haklarla doğrudan bağı güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinde iki temel engeldir. Devlet kendisine verilmiş en temel görevi özelleştirme hakkına sahip değildir.

İç güvenlik konusu ele alınırken sunulan hizmetin niteliği önem kazanmaktadır. Örneğin bir alışveriş merkezinin güvenliği ile bir üniversite kampüsün güvenliğinin sağlanmasının aynı kriterlere göre değerlendirilmesi mümkün değildir.⁸⁵ Ancak iç güvenlik hizmetlerinin özel güvenlik görevlilerine gördürülmesinde bu ayırım göz ardı edilmiş ve genel kolluk birimlerinin sahip olduğu yetkiler özel güvenlik görevlilerine de tanınmıştır.

Güvenlik hizmetinin özel güvenlik görevlilerine gördürülmesi eşitlik ve sosyal devlet ilkelerinin de ihlaline neden olmaktadır. Anayasa'nın 6. maddesinde "hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" hükmü bulunmaktadır. Özel hukuk kişilerine doğrudan doğruya yani

⁸⁵ 5188 sayılı Kanun öncesinde üniversite kampüslerinde güvenlik üniversitenin belirli personeli tarafından sağlanmakta ve rektörlük tarafından gerekli görülen durumlarda polis tarafından önlem alınmaktaydı. Ancak 5188 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte özel güvenlik görevlilerinin kampüs güvenliğinden sorumlu olmaya başlamışlar ve kampüslerde gözetim süreklilik kazanmıştır.

araya idarenin başka bir işlemi girmeden kamu kudreti kullanabilme imkanı veren özel güvenlik sisteminin anılan hükme aykırı olduğu görülmektedir.⁸⁶

Anayasa’da güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinin önündeki bir diğer engel de 128. maddedir. Bu madde güvenlik hizmetinin şirketlere devrinden öte doğrudan hizmeti veren kişinin niteliği ile ilgili olarak hizmetin özel kişilere gördürülmesini engellemektedir. Anayasa’nın 128. maddesinin ilk fıkrasına göre:

“Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

Görüldüğü üzere temel kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Madde metninde yer alan “ve diğer kamu görevlileri” ifadesinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında olmayan ancak memur statüsüne sahip olan çalışanlar için kullanıldığından hareketle; ilgili madde kapsamında temel kamu hizmeti olan güvenlik hizmetinin, kamuda basit bir hizmet alımı şeklinde gösterilerek şirketlerden hizmet alımı yolu ile gerçekleştirilmesi ve gerekli kamusal güvenlik hizmetinin sunulmayıp özel güvenlik hizmeti satın almalarının zorunlu tutulması veya buna mecbur bırakılması Anayasa’ya aykırıdır.

Bu durumun 2495 sayılı Kanun döneminde İçişleri Bakanlığı tarafından da kabul edilmiş olması ayrıca dikkat çekicidir. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği

⁸⁶ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Erden Kuntalp’e Armağan, Cilt 2, 2/2004, s. 115.

2495 sayılı Kanun döneminde bir şirketin özel güvenlik şirketi olarak faaliyette bulunma talebini yanıtlarken şu ifadeleri kullanmıştır:

“Bilindiği gibi hukukumuzda ihkakı yasak olduğu gibi meşru müdafada dışında zor kullanma hakkı ancak güvenlik kuvvetleri eliyle devlete aittir. Aksi davranış suç olacağı gibi bazı kişi ve kuruluşlara 2495’in 10. maddesi delayetiyle Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’na göre silah kullanma yetkisi vermek ve özel kolluk hüviyetine kavuşturmak çok vahim sonuçlara yol açabilir.”⁸⁷

Dünyada ve Türkiye’de iç güvenlik alanında devlet tekelinin kırılmasının ve bu alandaki hizmetlerin özel güvenlik görevlilerine kısmen de olsa devredilmesinin başta politik ve ekonomik olmak üzere çeşitli nedenleri mevcuttur. Bu nedenleri görebilmek adına iç güvenlikte özelleştirme sürecinin hem yabancı ülkeler hem de Türkiye açısından incelenmesi yararlı olacaktır.

B. Batıda Özel Güvenliğin Tarihi Gelişimi

Çalışmanın ilk bölümünde dünyada iç güvenlik alanındaki düzenlemelerin seyri etraflıca belirtilmiş ve bu kapsamda ordu içinde oluşmaya başlayan iç güvenlik teşkilatlarının zaman içinde çeşitli nedenlerle ordudan ayrıldığı ve ayrı bir idari yapıya kavuştuğu görülmüştür. İşte özel güvenlik teşkilatlarının kurulması, devlete ait olan iç güvenliği sağlama görevinin çeşitli konularla sınırlı olarak özel güvenlik görevlilerine devredilmesi de iç güvenlik yapılarının geçirdiği evrimin vardığı son durumdur.

⁸⁷ Mustafa Bal, “2495 Sayılı Kanun ve Özel Güvenlik Şirketleri”, **Çağın Polisi Dergisi**, S.8, 2002, s. 19.

Güvenlik hizmetlerinin geçirdiği evrime paralel olarak bazı kişi ve kuruluşlar gerek kendi özel ihtiyaçları nedeniyle, gerek de devlet güçlerinin sağladığı güvenlik hizmetinin yetersiz kaldığı yer ve zamanlarda kendilerini güvende hissedebilmek amacıyla özel güvenlik hizmeti satın alma yoluna gitmişlerdir.⁸⁸

Belirli alanlarda güvenliğin sağlanması görevinin özel şirketlere devredilmesine asıl olarak sanayi devriminin tamamlanmasının ardından ve özellikle kamu kuruluşları ile özel mülkiyete ait işletmelerin korunma ihtiyacının artması ile rastlanmaktadır. Güvenlik hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi önce ABD’de, sonrasında ise İngiltere’de görülen bir uygulamadır.

Özel güvenlik hizmetleri ilk olarak kamu kurumlarında görülmüş, demiryollarında kullanılan özel gözetim memurları, elektrik enerjisinin dağıtımında kullanılan özel personel⁸⁹ kamu kurumlarında özel güvenliğin ilk örnekleri olmuştur. Aynı şekilde 19. yy boyunca özel bekçilik ve gözetim hizmetleri basit olarak mülk sahiplerinin zaman zaman başvurduğu bir alan olmuştur.⁹⁰

Devletlerin güvenlik hizmetini sağlamadığı ya da sağlayamadığı özel alanlarda 19. yy. ortalarından itibaren özel güvenlik benzeri yapılanmalar oluşmaya başlamıştır. Bu dönemde özel güvenlik alanında faaliyet gösteren kişiler ilk olarak İsviçre’de sanayi şirketlerine sel, kaza, yangın gibi tehlikelerle, suçları önleme ve

⁸⁸ Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, s.70.

⁸⁹ Les Johnston, **The Rebirth of Private Policing**, Mackays of Chatham, Kent, 1992, s.80. Aktaran: Mehmet Ali Bal, “Özel Güvenlik Alanında Yeni Gelişmeler ve Yeni Vizyonlar”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 147. **Exeter Crime Prevention**, Exeter Crime Prevention Panel, Exeter, 1992, s. 5-6.

⁹⁰ Mehmet Ali Bal, **a.e**, s. 147.

bunların yol açabileceği zararları giderme konularında eğitim görmüş personel sağlama alanında faaliyet gösteren Philip Sorensen ile ABD’de resmi ve özel kuruluşlara iç güvenlik hizmetleri veren Allan Pinkerton’dur.⁹¹

A.Pinkerton 1850 yılında kurduğu özel güvenlik şirketi ile dünyanın ilk özel güvenlik şirketinin sahibi olmuş; istihbarat çalışmaları ve casuslukla mücadele faaliyetlerini gerçekleştirmiştir.⁹² Bu faaliyetler tarihin ilk özel güvenlik hizmeti olarak görülmektedir.

Daha sonraları kurulan özel güvenlik şirketleri, demiryolu şirketlerinin depoları ile endüstriyel alanların güvenliklerini, özel devriyeler çalıştırmak suretiyle sağlama yoluna gitmişlerdir.⁹³ Özel güvenliğin bir sektör olarak yürütülmeye başlanması nispeten yenidir. 1920’lerde *Technical Transport* adlı şirketin para ve mücevher gibi değerli eşyaların taşınması sırasında güvenlik hizmeti sağladığı bilinmektedir.

Bugünkü biçimiyle özel güvenlik olgusu 1960’lı yıllardan itibaren Avrupa’da gündeme gelmeye başlamıştır. Zira bu dönemde tıpkı ABD’de olduğu gibi büyüyen ekonominin etkisiyle ticari hayatın gelişmesi yeni güvenlik ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır. Büyük mağazaların, ticaret merkezlerinin kurulması, bankacılığın gelişmesi ve sanayi bölgelerinin kurulmasını içeren bu süreçte özel teşebbüslerin

⁹¹ John H. Christman, **History of Private Security**, Part 2, CPP, <http://www.iapsc.org/directory/publications/christman2.html>, (07.03.2009); Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, s. 70–71.

⁹² John H. Christman, **a.e.**

⁹³ Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, **a.e.**, s. 70–71.

güvenlik ihtiyaçları artış göstermiştir.⁹⁴ Bunun sonucu olarak, özel teşebbüs sahipleri tarafından iç güvenlik teşkilatlarının sağladığı güvenliğin yeterli olmadığı düşüncesi ile özel güvenlik hizmetlerinin sunulması konusunda girişimlerde bulunulmuş ve bugün bilinen anlamıyla özel güvenlik çoğu devlet tarafından kabul görür hale gelmiştir.

Özel güvenlik sektöründeki büyüme 1960'lı yılların sonunda da devam etmiştir. Bu dönemde İngiltere'de özel güvenlik görevlisi sayısının 100 bin olduğu tahmin edilmektedir.⁹⁵ Bu dönemde İngiliz Polis Teşkilatı'nın toplam mevcudu ise 110 bin civarındadır. Bu durum yalnızca İngiltere için geçerli değildir. Tüm Avrupa'da 1960 ve özellikle 1970'li yıllar özel güvenlik görevlisi sayısı ile polis sayısının birbirine çok yakın olduğu yıllardır.⁹⁶ Aynı şekilde ABD'de de 1950'lerden itibaren özel güvenlik sektöründe büyük bir gelişme olmuştur. 1985 yılında sadece ABD'de sektör büyüklüğü 20 milyar doları bulmuştur. Ayrıca bu dönemde çalışan sayısı da 700 bin civarındadır ve 600 bin olan genel kolluk sayısını geçmiştir.⁹⁷

Özel güvenliğin önem kazanması dört temel nedene dayandırılmaktadır. Bunlar suç alanlarının genişlemesi, suç işleneceğine ilişkin endişenin yükselmesi, devletin iç güvenlik alanındaki harcamalarının azalması ve son olarak özel

⁹⁴ Mehmet Ali Bal, "Özel Güvenlik Alanında Yeni Gelişmeler ve Yeni Vizyonlar", s. 147.

⁹⁵ İngiltere'de bu sayının 300 bin'e ulaştığı ve mevcut polis sayısının iki katından daha fazla olduğu bilinmektedir. Özcan Karaman, "Türkiye ve Çağdaş Ülkelerde Özel Güvenlik Şirketlerinin Sayısının Artışının Değerlendirilmesi", **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 126.

⁹⁶ Clifford D. Shearing, Philip C. Stenning, "Private Security: Implications For Social Control", **Social Problems**, Vol. 30, No.5, 1983, s. 494.

⁹⁷ John H. Christman, **History of Private Security**, <http://www.iapsc.org/directory/publications/christman2.html>, (07.03.2009).

güvenliğin resmi güvenlik görevlilerinden daha etkili olduğu inancıdır.⁹⁸ Bu noktada tüm dünya için yaratılan korku kültürünün ve sürekli tehdit altında olunduğuna ilişkin inancın güvenlik hizmetlerinin özel şirketler tarafından görülmesinde önemli bir etken olduğunu belirtmek gerekmektedir. Vatandaşların tehdit algısının canlı tutularak güvenlik endişesinin beslenmesi hükümetlerin meşruiyetlerini koruma çabalarında küçümsenmeyecek bir rol oynamaktadır.⁹⁹

Sonuç olarak 20. yy'ın ikinci yarısından itibaren hız kazanan iç güvenlikte özelleştirme olgusu özellikle Avrupa ve ABD'de suç kontrolü ve önleminde artan bir şekilde geçerlilik kazanmaya başlamıştır.¹⁰⁰ Özel güvenlik sektörünün hem ekonomik hem de personel sayısı olarak büyüklüğü dünya genelinde dikkatlerin bu alana yönelmesine neden olmuş ve bu alanda standartların belirlenmesi ve bu alanın yasal düzenleme ile kontrol altına alınması gerektiği görülmüştür.¹⁰¹ Ancak bir sonraki bölümde görüleceği üzere birçok ülkede halen özel güvenlik görevlileri/şirketleri kontrolden uzak ve belirli standartlara tabi olmaksızın kendilerine verilen görevleri yerine getirmektedir.

C. Çeşitli Ülkelerde Özel Güvenlik Uygulamaları

İç güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin aktarılan tarihte görüldüğü üzere özel güvenlik, özellikle sanayileşmesini tamamlamış ve ekonomisi güçlü ülkelerde görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde farklı ülkelerde görülen

⁹⁸ Hallcrest II, The State of Security – American Society for Industrial Security, 1990, s. 2. Aktaran: Onur Murat Köprülü, **Özel Güvenlik Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Güvenlik Sistemleri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s. 117.

⁹⁹ Tanıl Bora, “Özel Güvenlik ve Polis Toplum”, s. 23.

¹⁰⁰ John H. Christman, **History of Private Security**, <http://www.iapsc.org/directory/publications/christman2.html>, (07.03.2009).

¹⁰¹ John H. Christman, **a.e.**

özel güvenlik düzenlemeleri ile ilgili genel bilgiler verilecek ve iç güvenlikte özelleştirmenin oldukça yoğun bir şekilde görüldüğü ülkelerle ilgili ayrıntılar sunulmaya çalışılacaktır.

Çeşitli ülkelerde özel güvenlik hizmetlerinin organizasyonu ile ilgili çalışmalar yapan B.George ve M.Buton beş kategorili bir sınıflandırma yapmaktadır:¹⁰²

1. Serbest Kuruluş ve İşleyiş Sistemi: Bu modelde ülke genelinde özel güvenlik şirketi kurmak ve bu hizmeti vermek için herhangi bir standart mevcut değildir. Örnek olarak İngiltere, Yunanistan ve İrlanda Cumhuriyeti verilebilir.
2. Asgari Dar Sistem: Bu modele dahil edilen ülkelerde belirlenen standartlar çok temel düzeydedir ve özel güvenlik görevlileri ile değil bir bütün olarak özel güvenlik teşkilatları ile ilgilidir. Bu sisteme örnek oluşturan yerler İtalya, Lüksemburg ve Amerika Birleşik Devletleri'nin 18 eyaletidir.
3. Asgari Geniş Sistem: Bu modelde ilgili yasal düzenlemelerde özel güvenlik şirketleri ile ilgili standartlar belirlenmiştir. Belirlenen bu standartlar temel olarak kişilerle ve çalışma ilişkileri ile ilgilidir. Yeni Zelanda'da bu şekilde bir uygulama mevcuttur.
4. Ayrıntılı Dar Sistem: Bu model kapsamında düzenlemeler şirketler için oldukça ayrıntılıdır. Örneğin bazı ülkelerde özel güvenlik görevlilerinin seçimi, mesleğe intibakı, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri ile ilgili konular ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Finlandiya, Norveç ve Avusturya bu sisteme örnek olarak gösterilebilecektir.
5. Ayrıntılı Geniş Sistem: Bu sistemin uygulandığı ülkelerde özel güvenlik şirketleri ve özel güvenlik görevlilerinin özel soruşturmalarda uymaları gereken standartlar hukuk kuralları ile belirlenmiştir. Bu sistemde ayrıntılı dar sistemden farklı olarak özel güvenlik teşkilatı personelinin çeşitli güvenlik hizmetlerini yürütürken uymaları gereken hususlar da

¹⁰² Bruce George, Mark Button, "Private Security Industry Regulation: Lessons from Abroad for United Kingdom?", **International Journal of Risk, Security and Crime Prevention**, 1994, s. 187-199. Aktaran: Özcan Karaman, Kazım Seyhan, "Olumlu ve Olumsuz Yanları ile Özel Güvenlik Hizmetleri", s. 151.

ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu sistemin uygulandığı ülkelere örnek olarak Belçika, Hollanda, İsviçre gösterilebilir.

Söz konusu bu modellere Türkiye açısından bakıldığında 2495 sayılı Kanun dönemindeki uygulamalardan hareketle ülkemizde özel güvenlik alanının 1981 yılından 2001 yılına kadar “serbest kuruluş ve işleyiş sistemi” başlığı altında incelenebileceğini, ancak 2004 yılında 5188 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile birlikte “ayrıntılı dar sistem” kapsamına geçtiğini söylemek mümkündür.¹⁰³

Özel güvenliğin genel yapısı bakımından bir diğer önemli nokta da özel güvenlik şirket ve personelinin görevlerine ilişkin ayırmadır. Bu konuya ilişkin olarak hazırlanan bir çalışmada ülkeler üç farklı gruba ayrılmıştır.¹⁰⁴ Bunlardan birincisi özel güvenlik şirketlerinin sorumluluk alanını sınırlandırmayı amaçlayan Belçika, İspanya ve Lüksemburg gibi en katı kanunlara sahip ülkelerdir. Bunlardan özellikle Belçika bu alanda çalışmayı yerli girişimcilerle sınırlamıştır. İkinci grup ülkeler düzenlemenin daha az olduğu, düzenleme yapma yetkisinin de ağırlıklı olarak özel güvenlik endüstrisinin düzenleyici kurullarına bırakılması gerektiğini düşünen Büyük Britanya ve Almanya gibi ülkelerdir. Üçüncü grup ise sayılan ilk iki grubun ortasında bulunan, düzenlemelerin mevcut olduğu ancak esnekliğin ön planda tutulduğu Fransa, İtalya ve Hollanda gibi ülkelerdir.

¹⁰³ Özcan Karaman, “Türkiye ve Çağdaş Ülkelerde Özel Güvenlik Şirketlerinin Sayısının Artışının Değerlendirilmesi”, s. 123.

¹⁰⁴ Tina Weber, “A Comparative Overview of Legislation Governing The Private Security Industry in The European Union”, **Third European Conference for the Private Security Services ‘Joint COESS and UNI-Europa Strategy for the Legal Frameworks’**, Ecotec Research and Consulting Ltd Priestley House, United Kingdom, 2001, s. 4. Aktaran: Orhan Filiz, **Türkiye’de Özel Güvenlik Yönetimi**, s. 86.

Özel güvenlik görevlilerinin eğitimi konusunda Avrupa geneline bakıldığında Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden yedisinde özel güvenlik görevlilerinin temel eğitimden geçmesinin şart koşulduğu görülmektedir. Bunun dışındaki ülkelerde ise eğitim gönüllü olarak düzenlenmiştir. Eğitim seviyesi genel olarak yapılacak işin niteliğine göre (silah kullanma, köpek kontrolü gibi) değişmektedir. Belçika ve İspanya eğitim konusunda önemli bir adım atarak özel güvenlik görevlilerinin periyodik aralıklarla eğitime tabi tutulmalarını zorunlu tutmuştur.¹⁰⁵

Avrupa'da özel güvenlik alanına sayısal olarak bakıldığında ise toplamda 1,7 milyon özel güvenlik görevlisinin bu alanda çalıştığını, bu sayının yaklaşık 2 milyon olan resmi polis sayısına çok yaklaştığını belirtmek yerinde olacaktır.¹⁰⁶ Almanya, Fransa, İspanya gibi yüksek nüfuslu ülkelerde özel güvenlik görevlisi sayısının polisten az olması neticesinde toplamda da özel güvenlik görevlisi sayısı Avrupa özelinde polis sayısının altında kalmıştır. Ancak birkaç ülke dışında Avrupa ülkelerinin tamamında özel güvenlik görevlisi sayısının resmi polisten daha fazla olduğu belirtilmelidir.

Güvenlik hizmetlerinde özelleştirmenin çok hızlı bir şekilde gerçekleştiği ülkelerin başında İngiltere gelmektedir. ABD'de olduğu gibi İngiltere'de de özel güvenlik büyük bütçeli bir sektör haline gelmiştir. 2007 yılsonu itibariyle özel güvenlik sektörünün İngiltere'deki ekonomik boyutu 3 milyar Euro düzeyindedir.¹⁰⁷ 2003 yılı öncesinde tamamen kontrolsüz bir şekilde sunulan özel güvenlik hizmeti 2001 yılında çıkarılan ve 2003 yılının Ocak ayında yürürlüğe giren 'Özel Güvenlik

¹⁰⁵ **Private Security in Europe-CoESS Facts Figures 2008**, <http://www.coess.org>, (07.04.2009).

¹⁰⁶ a.e.

¹⁰⁷ a.e.

Sektörü Kanunu'¹⁰⁸ ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun ile merkezi bir Güvenlik Sektörü İdaresi (*Security Industry Authority*) oluşturulmuş, düzenlemeye ve denetime ilişkin çeşitli yetkiler bu idareye verilmiştir. İngiltere'de özel güvenlik görevlilerinin görev alanları çok çeşitlidir. Özel güvenlik görevlileri askeri üs girişlerinden polis merkezlerine kadar pek çok alanda çalışabilmektedir. Özellikle ticari değeri yüksek olan yerlerin, özel mağazaların, eğlence merkezlerinin korunmasında ve kalabalıkların kontrolünde özel güvenlik görevlilerinden yararlanılmaktadır.

Bir diğer Avrupa ülkesi olan Belçika'da özel güvenlik alanı bir kanun ile düzenlenmiştir.¹⁰⁹ Söz konusu kanun Belçika'da özel güvenlik alanındaki her türlü konuyu düzenlemektedir. Belçika'da bir özel güvenlik şirketi kurabilmek için, şirket tarafından yerine getirilebilecek tüm faaliyetler İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenmekte ayrıca 5 yıllık özel izin de alınması gerekmektedir. Belçika'da güvenlik sektörü çok sıkı kurallara sahiptir ve güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Bu gelişmede, artan terör tehditleri ile gelişen bankacılık ve ticaret sektörlerinin etkisi büyüktür. Ayrıca Brüksel ve çevresinde gerçekleşen yüksek bütçeli güvenlik anlaşmaları güvenlik sektörünün profesyonelleşmesine yardımcı olmuştur.¹¹⁰ 2008 yılsonu itibariyle 196 özel güvenlik şirketinde 13 bin kişi görev almaktadır. Kişi sayısının azlığına karşın özel güvenlik sektörünün toplam ekonomik değeri 550 milyon Euro düzeyindedir.¹¹¹

¹⁰⁸ **Private Security Industry Act 2001**

¹⁰⁹ F-90-1326 sayılı "Güvenlik Şirketleri ve Özel Mülk İçi Koruma Şirketleri Kanunu"

¹¹⁰ Vahap Bozkurt, **Yönetim Fonksiyonları Açısından Özel Güvenlik Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Türkiye'den Uygulama Örnekleri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1999, s. 28.

¹¹¹ **Private Security in Europe-CoESS Facts Figures 2008**, <http://www.coess.org>, (07.04.2009).

Özel güvenlik tarihine ilişkin bölümde aktarıldığı üzere güvenlik hizmetlerinde özelleştirmenin en yoğun yaşandığı ülkelerden biri Amerika Birleşik Devletleri'dir (ABD). Özellikle 1945 yılından itibaren özel güvenlik alanında çok önemli gelişmeler olmuş, bu alan ekonomik değeri gitgide artan bir sektöre dönüşmüştür. İki milyondan fazla özel güvenlik görevlisinin bulunduğu, özel güvenlik sisteminin 15-20 milyar dolarlık bir ekonomik büyüklüğe sahip olduğu ABD'de özel güvenlik ile ilgili düzenlemeler eyaletler bazında yapılmıştır. Her ne kadar 2002 yılında yasal bir düzenleme girişiminde bulunulmuş olsa da bu alana ilişkin federal bir kanun mevcut değildir. Bunun sonucu olarak da her bir eyalet bazında yapılan düzenlemeler birbirinden tamamen farklı olabilmekte, temel bir husus olan eğitim konusunda dahi çok farklı uygulamalara rastlanabilmektedir.

D. Türkiye'de Özel Güvenliğin Tarihi Gelişimi

Türkiye'de güvenlik hizmetlerinin sunumunda özel güvenlik görevlilerinin kullanılması oldukça yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaklaşık 5 yıl önce çıkarılan 5188 sayılı Kanun ile özel güvenlik görevlileri birçok alanda görev yapmaya başlamıştır. 5188 sayılı Kanun'dan önceki dönem de güvenlik hizmetlerinde yaşanan değişimin görülebilmesine olanak sağlayacak olması nedeniyle incelenmeye değerdir.

1. 2495 Sayılı Kanun Öncesi Dönem

2495 sayılı Kanun öncesinde Türkiye'de özel güvenlik hizmetleri bir kanun ya da yönetmelik ile düzenlenmiş değildir. Ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarında ve hatta Osmanlı Devleti döneminde özel güvenlik olarak adlandırılabilen bazı

yapıların olduğu, Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılda bazı varlıklı kişiler tarafından mesken ve malların korunması gayesine yönelik olarak özel bekçilerin, kervanların güvenliğini sağlama amacıyla 'kervansaların', eşkiyalara karşı ise 'derbentçilerin' kullanıldığı bilinmektedir.¹¹² Bu örneklerin tarihimizdeki özel güvenlik uygulamalarının ilkleri olarak sayılmaları mümkündür.

Bu ilk örnekler dışında iç güvenlik hizmetlerinde polis ya da asker dışında personel çalıştırma ihtiyacının görülmeye başlandığı yıl 1966'dır. 1966 öncesinde yaşanan birtakım baraj sabotajları sonucunda Milli Güvenlik Kurulu, 31 Ocak 1966 tarihli toplantısında barajların korunmasına ilişkin bir çalışma yapılması yönünde tavsiye kararı almıştır. Bu tavsiye kararı üzerine Bakanlar Kurulu 21 Şubat 1966 tarihli toplantısında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca bir kanun tasarısı hazırlanmasını uygun bulmuş, Bakanlık da bunun ardından "Müesseselerde Özel Muhafaza Teşkilatı Kanunu Tasarısı"ni hazırlamış ve Bakanlar Kurulu'na sunmuştur.

Bakanlar Kurulu bu tasarıyı görüştüğü toplantıdan sonra 6/5968 sayılı Barajları Koruma Yönetmeliği'ni yürürlüğe koymuştur. Bu Yönetmelik her ne kadar bazı güvenlik görevlisi kadrolarının ihdasına izin verse de kadro ihdası için kanuni düzenlemeye ihtiyaç duyulması nedeniyle bu kadrolar hiçbir zaman kullanılamamıştır. Ancak tasarının kanunlaşmaması nedeniyle yaşanan kadro

¹¹² Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, "Türkiye'de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik", s. 72.

kullanım sorunu bu alanda memur istihdam edilmekle yani özel güvenlikten vazgeçilmek suretiyle aşılmıştır.¹¹³

1966 yılında tartışılan özel güvenlik konusu 1973 yılına kadar gündemde gelmemiştir. Ancak 11 Mart 1973 tarihinde, Ankara Sıkıyönetim Komutanlığı “*memleketin kalkınmasında önemli rolü olan barajların muhafaza personelsiz bırakılmasına ve anarşistler için elverişli bir hedef haline getirilmesine mani olmak için Özel Muhafaza Teşkilatı Kanunu’nun bir an önce TBMM’ye sunulmasını*” istemiştir.¹¹⁴

Ankara Sıkıyönetim Komutanlığı’nın bu talebi ile paralel olarak özel güvenlik kanunu hazırlama görevi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’ndan alınıp İçişleri Bakanlığı’na verilmiştir. Bu değişikliğin nedenleri idari teşkilatlanmanın netleştirilmesi, ihtiyacın sadece barajlarla sınırlı olmaması ve ilgili bakanlığın isteksizliğidir.¹¹⁵

İçişleri Bakanlığı kendisine tevdi edilen bu görev neticesinde 7 Haziran 1973 tarihinde “Müesseselerde Özel Koruma Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı”nı tamamlamış, tasarı ancak 13 Haziran 1974 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) sunulabilmiştir. Bakanlıkça sunulan tasarı görüşüldüğü

¹¹³ Tasarı 13 Haziran 1974’te TBMM’ye sunulmuştur. Ancak İçişleri Komisyonu’nda görüşülmeksizin emniyet hizmetlerinin kamu hizmetlerinin başında gelmesi, kamu hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi gerekliliği gibi nedenler ve devletin “ben güvenliği sağlayamıyorum” demesinin devlete olan itimadı sarsacağı gerekçesi ile reddedilmiştir. **TBMM Tutanak Dergisi**, 1976, Dönem 4, Toplantı 4, s. 2. Aktaran: Mustafa Gülcü, **Özel Güvenlik Hukuku**, Kardeşler Matbaacılık, İstanbul, 2004, s. 141.

¹¹⁴ Mustafa Gülcü, **a.e.**, s. 138.

¹¹⁵ **a.e.**, s. 138.

Adalet Komisyonu'nda oyçokluğu ile reddedilmiştir. Komisyonun oldukça dikkat çekici red gerekçeleri şu şekildedir:¹¹⁶

1. Tasarı Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü emniyet hizmetleri kamu hizmetlerinin başında gelir, Anayasamıza göre kamu hizmetleri devlet tarafından yönetilir, devletin kamu hizmetlerini görmekte olduğu sıradaki yetkilerini özel kişilere devretmesi Anayasaya göre mümkün değildir.
2. Tasarının kanunlaşması idari bakımdan sakıncalıdır çünkü kurulacak kolluğa tanınacak yetkilerle CMUK arasında çelişkiler doğabilir ve genel kollukla kurulacak özel kolluk arasında sürtüşmeler yaşanabilir.

Komisyonun karşı çıkışına dayanak oluşturan bu gerekçeler oldukça önemli ve dikkat çekicidir. Bu gerekçeler 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'un görüşmeleri sırasında hiçbir şekilde dile getirilmediği belirtilmelidir.

1978 yılında oluşturulan "İç Güvenlik Koordinasyon Kurulu" özel güvenlik kanununu hazırlamak için yeni bir komisyon kurmuştur. Komisyon eski tasarımı esas olarak "Banka ve Diğer Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun Tasarısı"nı Bakanlar Kurulu'na sevk etmiş, Bakanlar Kurulu da tasarımı 8 Nisan 1980'de TBMM'ye sunmuştur. Bu tasarı eski çalışmalara göre çok daha sınırlı bir şekilde ve esas olarak bankacılık alanında yaşanan güvenlik ihlallerine bir önlem olarak gündeme gelmiştir. Söz konusu tasarı kanunlaşmamış ancak 2495 sayılı Kanun'a yol gösterici olmuştur.¹¹⁷

¹¹⁶ Mustafa Gülcü, **Özel Güvenlik Hukuku**, s. 141.

¹¹⁷ **a.e.**, s. 136.

2. 2495 Sayılı Kanun Dönemi¹¹⁸

Türkiye’de bugünkü anlamıyla ‘özel güvenlik’ olarak kabul edebileceğimiz ilk düzenleme Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 24.07.1981 tarih ve 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun’dur. 1970’li yıllarda ülkede gelişen olaylar, toplum düzeninin bozulması, ekonomik değeri yüksek yerlerin korunamaması sonucunda oluşan güvenlik problemi gibi hususlar bu kanuni düzenlemenin gerçekleştirilmesinde etkili olmuştur. Bu Kanun belli yerlerin korunmasının genel kolluk personelinin diğer alanlarda yoğunlaşmasını engellediği düşüncesi ile çıkarılmıştır.

İç güvenlik birimlerinin temel görevleri olarak kabul edilen asayiş sağlama işinde yetersiz kalınması sonucunda ek görev olarak nitelenebilecek hususların farklı bir güvenlik teşkilatına kaydırılması gündeme gelmiştir. Ancak en baştan belirtilmelidir ki kanun her ne kadar metninde özel güvenlik teşkilatına değinse de getirdiği düzenleme yeni bir teşkilatlanmadan çok kurum bazlı birimlerde özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına yöneliktir.¹¹⁹

2495 sayılı Kanun ile hem kamu kurumlarının, hem de özel hukuk kişilerinin sahip olduğu ve ülke ekonomisi açısından önem taşıyan tesislerin korunması için

¹¹⁸ Çalışmanın bu bölümünde 2495 Sayılı Kanun’un yürürlüğe giriş süreci ve temel özellikleri ele alınacak, 2495 sayılı Kanun uyarınca oluşturulan özel güvenlik teşkilatlarının kolluk teşkilatındaki yerine bir sonraki bölümde değinilecektir..

¹¹⁹ Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, s. 73. 2495 sayılı Kanun kapsamında özel güvenlik birimi oluşturan kurum ve kuruluşlara örnek olarak bazı bakanlıklar, kamu bankaları ve özel bankalar, üniversiteler, özel eğitim kurumları, büyük oteller, döviz büroları, belediye iktisadi teşebbüsleri, haber ajansları ve gazeteler, müsteşarlık, genel müdürlük ve başka ad altında teşkilatlanan kamu kurumları, barajlar, hastaneler, müzeler, MKE’nin çeşitli birimleri, TEAŞ, TEDAŞ, TCDD, POAŞ, TPAO, TKİ, Türk Telekom, Posta İşletmeleri gibi birçok kurum yanında turizm şirketleri, iş merkezleri, holdingler ve marketler sayılabilir. Aktaran: Ali Kuyaksil, Musa Tiyek, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, s. 73.

özel güvenlik teşkilatı¹²⁰ kurulmasının esasları ve usulleri düzenlenmektedir. Kanun'a göre, Bakanlar Kurulu'nun ve İçişleri Bakanlığı'nın bu konuda bir kararı bulunması durumunda özel güvenlik teşkilatı kurmaya ve bu teşkilatın gerektirdiği her türlü masrafı yapmaya mecburdur.¹²¹ Bu kararlar ile devlet bedelsiz vermeye yükümlü olduğu güvenlik hizmetinin bir bedel karşılığında temin edilmesini zorunlu kılmaktadır.

2495 sayılı Kanun esas olarak 1970'li yılların sonlarında özel güvenliğe ilişkin yapılan çalışmaların bir ürünüdür. Yukarıda değinildiği üzere barajların korunması ihtiyacı ile ortaya çıkan özel güvenlik konusu zaman içinde birçok alanda duyulan ihtiyaç üzerine kanun ile düzenlenmiştir. 2495 sayılı Kanun'un amaç ve kapsamı kanun metninde çok net bir şekilde ifade edilmiştir:

Amaç

Madde 1- (Değişik: 02.07.1992 – 3832/1 md.)

Millî ekonomiye veya Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan, kısmen veya tamamen yıkılmaları, hasara uğratılmaları veya geçici bir zaman için dahi olsa çalışmadan alıkonulmaları, ülke güvenliği, ülke ekonomisi veya toplum hayatı bakımından olumsuz neticeler yaratacak, kamuya veya özel kişilere ait kurum ve kuruluşların sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma, yıkma, burada bulunanların zorla işten alıkoyma, sağlıklarını ve vücut bütünlüklerini tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve güvenliklerinin sağlanması, yurt dışına giriş çıkış yapılan yerlerde giriş ve çıkışa yarayan belgelerin kontrolü ile giriş çıkış işlemlerinin yapılması, aranan ve giriş çıkışı yasaklananların resmî güvenlik görevlilerine tesliminin sağlanmasıdır.

¹²⁰ 2495 sayılı Kanun “özel güvenlik teşkilatı” kavramını kullanmaktadır. Ancak teşkilat kavramından çok birim kavramını kullanmak, kurum bünyesinde bulunan güvenlik görevlilerinin oluşturduğu yapıya da “özel güvenlik birimi” demek daha doğru olacaktır. Zaten bu husus 5188 sayılı Kanun ile kısmen de olsa düzeltilmiştir. Ali Kuyuksil, Osman Akçay, “Türkiye’de Meslekleşme Olgusu Olarak Özel Güvenlik Hizmeti”, s. 9.

¹²¹ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 115-116.

Askerî kurum ve kuruluşlarla Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ve Emniyet Teşkilatına ait kurum ve kuruluşların korunmaları özel mevzuatlarına tabidir.

Maddeden de görüldüğü üzere Kanun'un amacı her türlü özel ya da kamusal teşebbüsün korunmasından ya da bugünkü uygulamada olduğu şekliyle her alanda özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasından çok, ekonomik değeri yüksek olan yerlerin güvenliklerinin sağlanması, ekonomik hayatın durmasının engellenmesidir.

Bir önemli nokta da maddenin son fıkrasında belirtilen askeri kurum kuruluşlar, MİT ve Emniyet teşkilatının güvenliklerinin özel güvenlik birimlerine bırakılmayacağı hususudur. İlk başta çok olağan gözüken bu hüküm 5188 sayılı Kanun döneminde önem kazanacaktır. 5188 sayılı Kanun bu şekilde bir hüküm içermediğinden askerlik şubelerinin korunmasının özel güvenlik şirketlerine devri dahi gündeme gelebilmiştir.¹²²

Özel güvenlik üzerine gerçekleştirilen çalışmalarda genellikle 2495 sayılı Kanun'un varlık nedeninin 1970–1980 arasında yaşanan terör olayları olduğu belirtilmektedir. Genel kanı 1980 öncesinde yaşanan olayların 2495 sayılı Kanun'un ortaya çıkmasında etkili olduğu yönündedir. Ancak bu hususu sadece terör faaliyetleri ya da anarşiye indirgemek yerinde bir yaklaşım olmayacaktır.

Kanun'un “amaç” başlıklı birinci maddesi incelendiğinde ekonomik değeri yüksek yerlerde “sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma, yıkma, zorla işten alıkoyma, sağlık ve vücut bütünlüklerinin tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve güvenliklerinin sağlanması” gibi hususların ön plana çıktığını görüyoruz. Görüldüğü

¹²² <http://www.hurriyet.com.tr/pazar/4444642.asp?gid=69>, (21.05.2006).

üzere endişe edilen husus ekonomik değeri yüksek yerlerin zarar görme ihtimalidir.

Bu husus dayanağını Kanun'un 2. ve 27. maddelerinde bulmaktadır.

Kapsam

Madde 2- (Değişik: 02.07.1992 – 3832/2 md.)

Bu Kanun hükümlerine göre korunacak ve güvenlikleri sağlanacak olan yerler; 1. maddede belirtilen özellikleri taşıyan ve millî eğitim ve öğretim ve ekonomi ile Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan baraj, enerji santralleri, rafineri, enerji nakil hatları, akaryakıt nakil, depolama, yükleme tesisleri ve benzeri yerlerle, sivil trafiğe açık Devlet eliyle işletilen hava meydanları ve limanlar, tarihi eserler, ören yerleri, sitler, açık ve kapalı müzeler, sanayi ve ticarî ve turistik tesislerdir.

Görüldüğü üzere öncelikle güvenliği sağlanacak yerler kanunda belirlenmiştir. Bu yerlerin tamamının 12 Eylül 1980 öncesinde sorunların yaşandığı, normal işleyişini sürdüremeyen yerler olduğu, ekonomik faaliyette bulunulan yerlerde grev, iş yavaşlatma gibi nedenlerle iş yaşamının, eğitim kurumlarında da boykotlar nedeniyle eğitimlerin aksadığı bilinmektedir. Kanun'un amacı da bu engellemeleri aşmak, ekonomik sistemin devamını sağlamaktır. Aynı şekilde 27. maddede özel güvenlik teşkilatı personelinin grev veya lokavt durumundaki sorumluluğu belirlenmektedir.

Madde 27

Özel Güvenlik Teşkilatı personeli, bağlı buldukları kuruluştaki grev veya lokavt uygulanması hallerinde, genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olmak üzere, il valisinin görevlendireceği genel zabıta amirinin emrine girer ve kuruluş içinde kendilerine verilecek görevleri yapar.

Madde metninden de görülmektedir ki özel güvenlik görevlileri grev ya da lokavt halinde genel kolluğun emrine girecek ve kurum içinde görev alacaktır. Bu

sayede hem özel güvenlik teşkilatı personelinin greve katılımı engellenecek, hem de grev uygulanan kuruluş içinde düzen sağlanacaktır. Dönemin koşulları içinde düşünüldüğünde çok temel bir soruna bu şekilde çözüm bulunmaya çalışıldığı görülmektedir.

2495 sayılı Kanun'un uygulandığı süreçte, kanuni olmamasına rağmen özel güvenlik hizmeti sunan şirketlerin kurulmasına ve faaliyette bulunmasına göz yumulmuştur. Kanuni dayanaktan yoksun olmalarına rağmen söz konusu şirketler öncelikle özel kesime hizmet sunmaya başlamış, ardından çalışma alanlarını kamu kurumlarına kadar genişletmişlerdir.

2495 sayılı Kanun'a göre özel güvenlik birimleri birer ticari yapı değildir ve ancak kamuya ait kurum ve kuruluşların bünyelerinde ya da belirli özel teşebbüslerde kurulabilmeleri mümkündür. Kanun'a göre özel güvenlik birimi kurmakla yükümlü kuruluşlar bu sorumluluk ve yetkilerini bir ticari firmaya devredemezler.

Türkiye'de 2495 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulmuş olan özel güvenlik birimlerinde görevli personel sayısı 1997 yılında 60 bin olarak gözükmüşken bu sayı 2000 yılında yaklaşık 100 bin'e çıkmıştır.¹²³ Bu kişilerin çalıştıkları yerlere göre dağılımına bakıldığında 15 bin kişinin silahlı olarak 7623 banka şubesinde görev yaptığı, geriye kalan 85 bin kişinin de (toplamda 45 bin silahla birlikte) 3845 kamu kuruluşunda çalıştığı görülmektedir. 2495 sayılı Kanun'a göre 2000 yılında 100 bin kişi yaklaşık 10.500 kuruluşta, yaklaşık 60 bin silah gücüyle birlikte görev

¹²³ Özcan Karaman, Kazım Seyhan, "Olumlu ve Olumsuz Yanları ile Özel Güvenlik Hizmetleri", s. 155-156.

çalışmıştır. Ayrıca bu dönemde 2495 sayılı Kanun kapsamında olmaksızın güvenlik hizmeti veren personel sayısının 50 bin olduğu tahmin edilmektedir.¹²⁴ 2000 yılında Türkiye’de polis sayısının yaklaşık 150 bin olduğu göz önünde bulundurulursa, aynı sayıda özel güvenlik görevlisi bulunduğu görülecektir.

2495 sayılı Kanun’a göre özel güvenlik teşkilatı görevli bulunduğu kuruluşu bu kanun hükümlerine göre korumakla görevli ve yine bu kanunla sınırlı özel kolluk kuvvetidir. Yetkileri kurumlarını her çeşit tehlikeye karşı korumak, görev alanlarında işlenen suçlara müdahale etmek, gerekirse şüphelileri yakalamak ve gözaltına almak, genel kolluk kuvvetlerinin duruma müdahalesinin ardından onlara yardımcı olmaktır.

Özel güvenlik teşkilatı personeli Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’na göre silah taşıma ve kullanma yetkisine sahiptir. Teşkilatın görev alanı bağlı olduğu kuruluşun faaliyet sahasıdır. Ancak bu saha il koordinasyon kurulu tarafından genişletilebilir.

Özel güvenlik teşkilatında görevli personel statü ve özlük hakları bakımından görevli buldukları kuruluşun mevzuatına tabidir. Özel güvenlik teşkilatlarının denetimi İçişleri Bakanlığı’na yapılmaktadır. 2495 sayılı Kanun’un 5188 sayılı Kanun’dan farklı olarak en önemli özelliklerinden biri de şirketleşmeye izin vermemesidir.¹²⁵ Tüm hizmetler güvenliği sağlanacak kurum içerisinde verilmekte, bu nedenle güvenlik şirketlerinin oluşması, en azından teoride, mümkün

¹²⁴ Özcan Karaman, Kazım Seyhan, “Olumlu ve Olumsuz Yanları ile Özel Güvenlik Hizmetleri”, s. 155–156.

¹²⁵ Mustafa Gülcü, “Özel Güvenlik Şirketlerinin Dünkü ve Bugünkü Hukuki Durumu”, **Polis Dergisi**, S.42, 2004, s. 98-99.

olamamaktadır. Ancak uygulamada özel güvenlik hizmeti veren yüzlerce şirketin kurulduğu bilinmektedir.

2495 sayılı Kanun yürürlükten kalkana kadar iki önemli değişiklik geçirmiştir. Bunlardan ilki 1992 yılında gerçekleşen ve özel güvenlik görevlilerinin görev alabilecekleri yerleri genişleten değişiklik ve diğeri de 1995 yılında gerçekleşen ve önemli ticari turistik tesislerin özel güvenlik teşkilatı aracılığıyla korunmasına olanak sağlayan ikinci değişikliktir. Bu iki değişiklik de özel güvenliğin Türkiye’de seyrini etkileyecek ve bundan sonraki yolunu çizecek değişiklikler olmuştur. 2495 sayılı Kanun 20 yıldan fazla bir süre yürürlükte kaldıktan sonra 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile birlikte yürürlükten kalkmıştır.

3. 5188 Sayılı Kanun Dönemi

Türkiye’de özel güvenlik alanında dönüşüm 1990’lı yıllarda başlamıştır. Dönemin ekonomik yapısında yaşanan değişim, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de büyük ticaret merkezlerinin açılması, özellikle belediyeçilik alanında raylı ulaşım sistemi gibi kentlerin günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik büyük işletmelerin kurulması, ticari ve sınaî faaliyetlerin büyük hacimlere ulaşması ve mevcut yapılardaki güvenlik hizmetlerini karşılamak için sadece kamu bütçesinin yeterli olmayacağına görülmesiyle birlikte özel güvenlik alanına ilişkin düzenlemelerde ve özel güvenlik arzında hareketlilik yaşanmıştır. Artan ihtiyaca paralel olarak, birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de özel güvenlik piyasasının gelişimi devlet kontrolü olmaksızın gerçekleşmiştir.¹²⁶ 5188 sayılı Özel Güvenlik

¹²⁶ Mehmet Ali Bal, “Özel Güvenlik Alanında Yeni Gelişmeler ve Yeni Vizyonlar”, s. 150.

Hizmetlerine Dair Kanun da o güne kadar yasal olmayan şekillerde faaliyette bulunan özel güvenlik şirketlerini sistemin içine çeken bir yapı kurma amacıyla gündeme getirilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2495 sayılı Kanun ile ilgili son değişiklik teklifi olan “Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” 10.12.2003’te TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Bu tasarı ile kanunun uygulandığı alanlar genişletilmekte, eğitim ve öğretim yerleri, siteler, akaryakıt depoları kanun kapsamına alınmakta, güvenlik hizmetlerinin kısmen özelleştirilmesiyle devlet giderlerinin azaltılmasının ve daha güvenli bir ortam sağlanmasının amaçlandığı belirtilmektedir.

TBMM Başkanlığı tarafından İçişleri Komisyonu’na havale edilen tasarı olgunlaştırılması amacıyla da alt komisyon oluşturulmasına karar verilmiştir. Bu aşamada iki iktidar partisi milletvekili tarafından TBMM Başkanlığı’na sunulan “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Teklifi” Başkanlık tarafından İçişleri Komisyonu’na gönderilmiş ve komisyon da tasarı ile teklifin birleştirilerek görüşülmesini, teklifin esas alınmasını kararlaştırmış, birkaç küçük değişiklik ile birlikte teklif Genel Kurul’a sevk edilmiş ve 10 Haziran 2004 tarihinde kanunlaşmıştır.¹²⁷

¹²⁷ Tasarının görüşmeleri sırasında dönemin İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu “bu teklif Türk özel sektörüne devletin duyduğu güveni ifade etmektedir” ifadesini kullanmak suretiyle gerçekleştirilen bu düzenleme ile devletin aldığı riski ortaya koymuştur. **TBMM Genel Kurul Tutanakları**, 22. Dönem 2. Yasama Yılı 100. Birleşim, 10 Haziran 2004.

5188 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde tasarının amacının "*toplumun ihtiyacı olan yetişmiş özel güvenlik elemanı ihtiyacının karşılanması, koruma ve gözetim hizmetlerinin kamunun denetiminde kısmen özelleştirilmesiyle birlikte, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında devlet giderlerinin azaltılması, vergi gelirlerinin artırılması ve daha güvenli ve daha huzurlu bir toplum olma yolunda önemli yararlar sağlanması*" olduğu belirtilmektedir.

Kanun'un genel yapısına bakıldığında 2495 sayılı Kanun'dan büyük oranda farklılaştığı görülmektedir. Özel güvenlik şirketlerinin yapısından, görevlilerinin yetkilerine kadar birçok konu önemli değişiklikler geçirmiştir. Ancak belirtmelidir ki pek çok konuda olduğu gibi "özel güvenlik görevliliği ve istihdamı alanında da fiili durumun peşinden gidilmiş",¹²⁸ 2495 sayılı Kanun döneminde mevzuata aykırı olarak uygulanmakta olan sistem bu Kanun ile hukuka uygun hale getirilmiştir.¹²⁹

¹²⁸ Ali Şafak, "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Hakkında Bir Kısa Değerlendirme", **Polis Dergisi**, S:41, Temmuz- Ağustos-Eylül 2004, s. 310.

¹²⁹ 2495 sayılı Kanun döneminde sokakların ve parkların özel güvenlik görevlileri tarafından korunduğu bilinmektedir. http://www.tempodergisi.com/toplum_politika/04743, (02.05.2009).

Tablo 2: Türkiye’de Özel Güvenliğe İlişkin Başlıca Düzenlemeler

Tarih	Kurum	Konu / Mevzuat
... - 1966	-	Osmanlı Devleti döneminde Kervan güzergahlarında kervasaların ve derbentçilerin, varlıklı kişiler tarafından ise bekçilerin çalıştırılması söz konusu olmuştur.
1966	Milli Güvenlik Kurulu	Barajların korunmasına yönelik tavsiye kararı verilmiştir.
1966	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	“Müesseselerde Özel Muhafaza Teşkilatı Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır.
1966	Bakanlar Kurulu	Barajlar Koruma Yönetmeliği yayımlanmıştır.
1973	Ankara Sıkıyönetim Komutanlığı	“Özel Muhafaza Teşkilat Kanunu” hazırlanması talep edilmiştir.
1973	İçişleri Bakanlığı	“Müesseselerde Özel Koruma Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır.
1974	TBMM	Söz konusu tasarı Adalet Komisyonu tarafından reddedilmiştir.
1978	İç Güvenlik Koordinasyon Kurulu	“Banka ve Diğer Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun Tasarısı” Kurulca hazırlanmıştır.
1980	TBMM	Söz konusu tasarı Adalet Komisyonu’nda kabul edilmiş ancak Genel Kurul’da görüşülmemiştir.
1981	Milli Güvenlik Konseyi	2495 sayılı “Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.
2003	Bakanlar Kurulu	2495 Sayılı Kanun’da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tasarı TBMM’ye sunulmuştur.
2003	TBMM	Değişiklik önerisinin görüşmeleri sırasında “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Teklifi” sunulmuştur.
2004	TBMM	“Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun” yürürlüğe girerek 2495 Sayılı Kanun’u yürürlükten kalkmıştır.

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİK

Çalışmanın bu bölümünde özel güvenlik konusu Türkiye özelinde incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle özel güvenlik – kolluk ilişkileri üzerinde durulacak, halihazırda yürürlükte olan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun çerçevesinde özel güvenlik ile ilgili birimler, özel güvenlik görevlileri ve şirketleri incelenecek, yeni oluşan özel güvenlik alanının denetimi ele alınacaktır.

I. TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİĞİN YAPISI

A. Kolluk Yapılanmasında Özel Güvenliğin Yeri

Özel güvenlik sistemi Türkiye'de iki farklı kanun ile düzenlenmiştir. Bunlardan biri 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun, diğeri ise 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'dur. Çalışmanın ilk bölümünde ana hatları ile yer verilen kolluk teşkilatları bu kısımda özel güvenlik görevlileri açısından ele alınacak ve özel güvenliğin kolluk teşkilatındaki yeri saptanmaya çalışılacaktır.

Her iki düzenleme kapsamında özel güvenliğin kolluk olup olmadığına kısaca bakmak yararlı olacaktır. Özel güvenlik görevlilerinin sahip oldukları yetkilerin çoğu tüm vatandaşlara da tanınan yetkililerdir. Ancak istisnai durumlar haricinde bu yetkileri kullanmayan vatandaşlar bu durumdan sorumlu tutulamazken, kendisine verilen yetkileri gerektiği zamanlarda kullanmayan özel güvenlik görevlileri bu

durumdan sorumlu olacaklardır. Bu nedenle özel güvenlik görevlilerine verilen görevin kamusal bir görev olarak nitelendirilmesinde sakınca bulunmamaktadır. Ayrıca yerine getirilen görevin de kamu düzenini sağlamak adına, kamusal yetkilerle yapıldığına dikkat edilmeli ve bu doğrultuda özel güvenlik görevlilerinin kolluk personeli olarak nitelendirilmeleri gerekmektedir. Bunun yanında açıklandığı üzere kamu düzenini korumakla görevli ve yetkili bir teşkilatlanmanın da kolluk olarak nitelenmesi mümkün görülmektedir.

Yukarıdaki bölümlerde kolluk kavramının genel tanımı olarak “iç güvenliğin sağlanabilmesi amacıyla ortaya konan faaliyetler” ifadesini kullanmıştık. Bu kısımda da iç güvenliğin sağlanması amacıyla oluşturulan kolluk teşkilatlanmasında özel güvenliğin yeri açıklanmaya çalışılacaktır.

1. 2495 Sayılı Kanun Dönemi

Türkiye’de özel güvenlik alanına ilişkin ilk düzenleme olan 2495 sayılı Kanun’un amacı ekonomik değeri yüksek olan ve devlete ya da özel sektöre ait kurum ve kuruluşların güvenliklerinin sağlanmasıdır.

Öncelikle bu kanun kapsamında kolluk sıfatını taşımanın mümkün olup olmadığına bakmak gerekir. Bu bağlamda, ilgili Kanun’un 8. maddesi özel güvenlik teşkilatı olarak ifade edilen yapıyı “bağlı olduğu kuruluşu bu Kanun hükümleri dairesinde korumak ve güvenliğini sağlamakla görevli ve yetkileri bu Kanunla sınırlı özel bir kolluk kuvveti” olarak tanımlamıştır. İlgili Kanun’un tanımında zaten doğrudan özel güvenlik teşkilatının kolluk olduğundan bahsedilmektedir. Kanun’da

tanınan diğerk yetkiler nedeniyle de kolluk olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Ancak önemli olan nokta özel kolluk mu genel kolluk mu olduğu hususudur.

Kanun'un tanımlamasından ve kullanılan "özel" kelimesinden özel güvenlik teşkilatının özel kolluk olduğu şeklinde yorumlanmasına neden olmaktadır. Ancak "özel" ile kastedilen bu teşkilatta görev yapan personelin "ücretleri ve sosyal haklarının devlet tarafından değil, güvenliği sağlanan kurum veya kuruluş tarafından sağlanıyor olmasıdır."¹³⁰ Ancak sözcüklerden anlam çıkarmaktan öte önceki bölümlerde de dile getirdiğimiz gibi özel kolluğun faaliyet temelli olarak olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir. Özel kolluk yetkili olduğu bölgede belli bir faaliyet alanı ile sınırlı kolluktur. Ancak 2495 sayılı Kanun döneminde özel güvenlik teşkilatlarına baktığımızda onların yetkilerinin belli bölge ile sınırlı olmakla birlikte faaliyetlere ilişkin bir sınırlamanın olmadığını görmekteyiz.

2495 sayılı Kanun'da özel güvenlik görevlilerine tanınan görev ve yetkilere de bakmak gerekmektedir. Kanun'da genel kolluk görev ve yetkisi niteliğinde olan¹³¹ "kuruluşu... her çeşit tehlike ve tecavüze karşı koymak" ve "koruma ve güvenlik hizmetlerinin gerektirdiği diğerk önlemleri almak" gibi yetkilerin de özel güvenlik teşkilatlarına verildiği görölmektedir. Ayrıca görev alanının belirlenmesine ilişkin hüküm "özel güvenlik teşkilatının görev alanı, ilgili kuruluşun faaliyet sahasıdır" şeklindedir. Yani özel güvenlik teşkilatı ilgili kuruluş içinde yapılan bütün faaliyetler hakkında kolluk tedbiri almak bakımından yetkilidir. Özel güvenlik görevlileri genel kolluk birimlerinin tüm haklarına sahip olmamakla birlikte benzer faaliyetleri

¹³⁰ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt:II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003 s. 461.

¹³¹ a.e, s. 462.

yürütmektedirler. Kanun'da sayılan yetkiler ve görev alanı ile ilgili hüküm göz önüne alındığında, özel güvenliğin özel kolluk olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, görev alanı ve faaliyet imkânları nedeniyle genel kolluk olduğu açık olarak görülmektedir.

2. 5188 Sayılı Kanun dönemi

5188 sayılı Kanun çerçevesinde özel güvenlik görevlilerinin kolluk görevlisi olarak değerlendirilemeyeceklerine ilişkin görüşler mevcuttur. Örneğin M.Gülcü özel güvenlik görevlilerine tanınan yetkilerin zaten hukuk düzeni tarafından herkese tanınan yetkiler olduğunu, bu nedenle özel güvenlik görevlilerinin kolluk olarak değerlendirilmesinin tartışmalı olduğunu düşünmektedir.¹³²

Ancak yukarıda da değinildiği gibi özel güvenlik görevlilerine verilen yetkilerin bir kamu görevi olduğu, devletin temel egemenlik yetkilerinden biri olan güvenlik konusundaki yetkileri devrettiği, özel güvenlik görevlilerinin gerekli hallerde bu yetkilerini kullanmak zorunda olduğu çok net olduğundan özel güvenlik teşkilatlarının kolluk olarak nitelenmelerinde bir sakınca bulunmamaktadır. Ayrıca 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'un 1. maddesinde özel güvenlik hizmetleri için "güvenlik hizmetlerini tamamlayıcı mahiyetteki" tanımlaması yapılarak, özel güvenliğin güvenlik hizmetlerini sağlayan temel iki kurum olan polis ve jandarmanın görevleri ile benzer ve bu görevleri tamamlayıcı bir rol üstlendiği ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, güvenlik hizmetlerinin sağlanmasında yer alan bir teşkilatın kolluk olarak nitelenmesi mümkündür.

¹³² Mustafa Gülcü, **Özel Güvenlik Hukuku**, s. 6.

Belirtildiği üzere 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun'un 8. maddesinde özel güvenlik teşkilatı "bağlı olduğu kuruluşu bu Kanun hükümleri dairesinde korumak ve güvenliğini sağlamakla görevli ve yetkileri bu Kanunla sınırlı özel bir kolluk kuvveti" olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda 2495 sayılı Kanun kapsamında özel güvenlik teşkilatlarının kolluk olmadıklarını söylemek zaten mümkün değildir. Bunun yanında özel güvenlik sistemine 5188 sayılı Kanun ile birçok yenilik geldiği çok açıktır. Ancak değişiklik ve yeniliklerin hiçbirinin özel güvenlik teşkilatlarının kolluk olma niteliğini ortadan kaldıracak değişiklikler olmadığı, tam aksine kolluk hizmetinin özel kişilere gördürülmesine yol açtığı görülmektedir. Bu değişimin kolluk olma özelliğini ortadan kaldırmadığı, sadece kolluk hizmeti sunanın artık devlet değil özel sektör olduğu nettir.

Bir diğer görüş ise devletin güç kullanmaya yetkili olan tekel olduğunu kabul etmekle birlikte, bu tekelin 'güvenlik alanında sadece bir tane tekel vardır' çıkarımına yol açmaması gerektiğini dile getirmektedir.¹³³ Ülkemizde güvenlik alanında bir tekelleşme söz konusu değildir. Devlet gerekli önlemleri ilgili birimleri aracılığıyla almaktadır ve güvenliğin sağlanmasında yetki birçok kuruma dağıtılmıştır. Ancak burada tekel olarak görülen husus güvenliğin sağlanmasının sadece devletin elinde olmasıdır. Bu hususa çok temel bir varsayımdan hareketle ulaşılabilir. Bir ülkede güvenliği sağlamak için güç kullanmak bir zorunluluktur. Bir hukuk devletinde de güç kullanma tekeli sadece devlete aittir. Bu nedenle güvenlik

¹³³ Harry Loyo, "Özel Güvenlik Kuruluşları Polisin Bir Alternatifi midir?", Çev: Kenan Çıkar, **Polis Dergisi**, S.38, 2004, s. 500-501.

alanında devletten başka bir kurum ya da kuruluşun hizmet vermesi, kolluğa katkı sağlamaya çalışması mümkün olmamalıdır.

Özel güvenliğin kolluk teşkilatlanmasında hangi başlık altında incelenmesi gerektiği 5188 sayılı Kanun döneminde daha da önem kazanmıştır. Bunun nedeni bu Kanun ile özel güvenlik görevlilerinin yetkilerinin önemli ölçüde artırılması ve görev alanlarının genişletilmesidir. 2495 sayılı Kanun döneminde az sayıdaki personel nedeniyle dikkat çekmeyen özel güvenlik sistemi, personel sayısının 400 bine yaklaşması neticesinde dikkat çekmeye başlamıştır.

5188 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amacının "kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek" olduğu dile getirilmektedir. Her ne kadar 2495 sayılı Kanun'da olduğu gibi doğrudan kolluk nitelmesi yapılmasa da "kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette" olan ve birçok yetkiyle donatılmış özel güvenliğin kolluk olmadığını iddia etmek mümkün değildir. Ayrıca bu madde özel güvenliğin hangi kolluk sınıflandırmasına girdiği konusunu da netleştirmektedir. Kamu güvenliğinin sağlanmasından polis ve jandarma sorumludur. Özel kolluk olarak anılan zabıta gibi kolluk teşkilatlarının görevi kamu güvenliğini sağlamak değil görev alanında yetkisinin elverdiği ölçüde sorumlu olduğu hususları denetlemek, gereken önlemleri almaktır. Ancak Kanun'da doğrudan kamu güvenliğinden bahsedilmesi nedeniyle özel güvenlik görevlilerinin, devletin resmi kolluk birimlerinin yetersiz olduğu her anda güvenlik hizmetini yerine getireceği görülmektedir. Her ne kadar "ticari kolluk"

kategorisinde olsa da faaliyet alanı nedeniyle özel güvenliğin genel kolluk olarak nitelenmesi yerinde olacaktır.

Özel güvenlik sisteminin yerleşmesi ile birlikte kolluk hizmeti, hem de gönüllü olarak¹³⁴ fiili olarak özel şirketlere devredilmektedir. Yazında özel güvenlik sisteminin kamusal sayılmasının ya da genel idari kolluk kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, böyle bir durumun kolluk hizmetinin devredilmezliği ilkesine aykırı olacağı belirtilmektedir.¹³⁵ Yazındaki bu görüş özel güvenlik sisteminin kolluk hizmetinin devredilmezliği ilkesine aykırılık taşımaması için kamusal olmadığını iddia etmektedir. Ancak bu iddia idari kolluğa ait yetkinin devredildiği gerçeğini değiştirmeyecektir. Bu nedenle idare hukuku bağlamında özel güvenliğin genel kolluk başlığı altında ele alınmasının mümkün olmadığı kabul edilse bile, söz konusu yetkileri nedeniyle bu husus pratikte genel kolluk gibi hareket ettiği gerçeğini değiştirmeyecektir.

Özel güvenlik kolluk teşkilatlarının incelenmesinde üstlendiği görevler itibariyle genel kolluk sınıfında değerlendirilmelidir.¹³⁶ Özel güvenliğin kendine özgü niteliği ele alındığında “ticari kolluk” olarak görülmesi ve sınıflandırmanın da bu şekilde yapılması mümkündür. Görev ve yetki bakımından genel kolluk altında incelenebilecek özel güvenlik, niteliği itibariyle genel ve özel idari kolluktan ayrı bir kol olarak “ticari kolluk” sınıfında değerlendirilebilir.

¹³⁴ Birçok emniyet mensubu tarafından, polisin belirli alanlardaki görevlerinin özel güvenlik görevlilerine devredilmesinin memnuniyetle karşılandığı bilinmektedir.

Bkz: http://www.gapdogukalkinma.com/hukuk/21_oz_guv.htm, (12.01.2009).

¹³⁵ Faruk Ünsal, “Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu”, s. 50.

¹³⁶ Emniyet Genel Müdürlüğü de özel güvenlik görevlilerinin “Genel kolluğun sorumluluğunda bulunan ve özel güvenlik komisyonunun kendisine tanıdığı alanda, daha çok suç önleme faaliyeti yapmakla görevli” olduklarını ifade etmektedir. <http://www.ozelguvenlik.pol.tr/teskilatkavram.asp>, (05.05.2009).

B. Adli Kolluk ve Özel Güvenlik

Dünya genelinde özel güvenlik görevlilerinin adli kolluk alanında söz sahibi olmaya 1980'li yıllarda başladıkları bilinmektedir.¹³⁷ Ancak ülkemizde özel güvenlik görevlileri günümüzde adli kolluk alanında yetkili değildir.

Önceki bölümlerde aktarıldığı üzere suçlunun ortaya çıkarılması, suçluların ve suç delillerinin bulunarak adli makamlara teslim edilmesi adli kolluğun temel amacıdır. Bu amaca ulaşmak için adli makamlar adli kolluk görevlilerine emir verebilmekte, adli kolluk görevlileri gerekli önlemleri alabilmektedir. Ayrıca adli kolluk olarak görev yapan polis ve jandarmanın bu görevi kendi teşkilat kanunlarında düzenlenmiştir.

Özel güvenlik hizmetlerini düzenleyen 5188 sayılı Kanun'a bakıldığında özel güvenlik görevlilerinin yetkilerine ilişkin 7. maddesinde adli kolluk personeline ait olduğu düşünülebilecek yetkilerinin mevcut olduğu görülebilecektir. Örneğin 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun (CMUK) 90. maddesine göre yakalama; haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama gibi yetkiler özel güvenlik görevlilerine tanınmıştır. Bunun yanında Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin "Suça el koyma" başlıklı 16. maddesine göre, özel güvenlik görevlileri olay yerini ve suç delillerini korumaya yetkilidir. Genel kolluğun olaya el koymasından itibaren de araştırma ve delil toplama faaliyetine genel kolluğun talebi

¹³⁷ Steven Euler "Private Security and The Exclusionary Rule", **C.R.-C.L.L. Review**, Vol.15, 1980, s. 682-684.

üzerine yardımcı olabilirler. Ancak bu noktada özel güvenlik görevlilerinin genel kolluğun emri altına girmedikleri de belirtilmelidir.¹³⁸

Adli kolluk birimlerine ilişkin düzenleme 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun (CMK) 164 ve 165. maddelerinde düzenlenmiştir.

Adli Kolluk Görevi

Madde 164:

(1) Adli kolluk; 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8, 9 ve 12 nci Maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7 nci Maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci Maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 4 üncü Maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder.

Diğer Kolluk Birimlerinin Adli Kolluk Görevi

Madde 165:

Gerektiğinde veya Cumhuriyet savcısının talebi halinde, diğer kolluk birimleri de adli kolluk görevini yerine getirmekle yükümlüdür. Bu durumda, kolluk görevlileri hakkında, adli görevleri dolayısıyla bu Kanun hükümleri uygulanır.

Kanun'un 164. maddesinde adli kolluk kavramı ile kastedilenin hangi kolluk birimleri olduğu çok net bir şekilde açıklanmıştır. Görüldüğü üzere özel güvenlik görevlileri bu kapsamda yer almamaktadır. Yani özel güvenlik teşkilatı bir adli kolluk birimi değildir. Bunun yanı sıra Kanun'un 165. maddesi 'diğer kolluk birimleri'nin adli kolluk görevlerine ilişkin bir düzenleme yapmaktadır. Ancak Kanun bu kolluk birimlerinin hangileri olduğundan bahsetmemektedir. Her ne kadar özel güvenlik teşkilatı genel kolluk görevlerini yerine getiren bir yapı olsa da, özel güvenlik

¹³⁸ Naim Karakaya, "Özerk Değil Özel Güvenlik", **Hukuk ve Adalet - Eleştirel Hukuk Dergisi**, S.11, Yaz-2007, s. 237.

teşkilatının “kolluk birimi” olarak tanımlanmasına olanak olmadığı gibi 5188 sayılı Kanun kapsamında da özel güvenlik görevlilerinden “kolluk” olarak bahsedilmemektedir. Bu nedenle özel güvenlik görevlileri 5271 sayılı Kanun çerçevesinde adli kolluk kapsamına girmemektedir.¹³⁹

C. Özel Güvenlik – Genel Kolluk İlişkileri

5188 sayılı Kanun’un amacının belirtildiği 1. maddesinde şu ifadeyi kullanmaktadır: “Bu Kanun’un amacı, kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.” Görüldüğü üzere özel güvenliğin görevi kamu güvenliğini tamamlayıcı bir rol oynamaktır ve özel güvenlik görevlileri görev ve yetki alanlarında kamu güvenliğinin sağlanmasına katkıda bulunmalıdır.

Özel güvenlik görevlileri bu katkıyı sağlarken genel kolluk görevlilerinin eşliğinde çalışabildikleri gibi onlar olmadan da görevlerini yerine getirebilirler. Ancak bazı durumlarda özel güvenlik görevlileri ile genel kolluk görevlileri bir arada çalışmak durumunda kalmaktadırlar. Özel güvenlik görevlileri ile genel kolluk birimleri arasında herhangi bir hiyerarşik bağ olmadığı için birlikte çalışmanın söz konusu olduğu durumlarda izlenmesi gereken yollar kısmen de olsa mevzuatta düzenlenmiştir.

¹³⁹ Çalışmanın özel güvenlik görevlilerinin yetkilerinin ele alındığı bölümünde özel güvenlik görevlilerinin “Ceza Muhakemesi Kanunu”nun 168. maddesine göre” yakalama yetkileri ve “görev alanında haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama” yetkileri olduğu görülecektir. Söz konusu yetkiler birer adli görev olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu görevler tek başlarına özel güvenlik görevlilerinin aynı zamanda adli kolluk görevlisi de olduklarını sonucuna varmak için yeterli olmayacaktır.

5188 sayılı Kanun'dan önce, özel güvenlik alanını 1981 – 2004 yılları arasında düzenleyen 2495 sayılı Kanun hükümlerine bakmak yerinde olacaktır. 2495 sayılı Kanun kapsamında özel güvenlik personeli görev alanlarında genel kolluk birimlerinin olaya el koymasından sonra onların emri altına girmek ve onlarla birlikte görev yapmak; Sivil Savunma Teşkilatı'na yardımcı olmak; sıkıyönetim ilan edilen bölgelerde görevlerini yürütürken, sıkıyönetim komutanlarının emri altına girmek; çalıştığı işyerinde grev ve lokavt olması durumunda greve katılmayıp veya lokavttan etkilenmeyip genel kolluk birimlerine yardımcı olmak üzere görev yapmaya devam etmek durumundadır.¹⁴⁰

2495 sayılı Kanun'un bu ayrıntılı açıklamaları 5188 sayılı Kanun'da mevcut değildir. 5188 sayılı Kanun bu konuda iki noktada özel güvenlik – genel kolluk ilişkisine değinmiştir. Bunlar Kanun'un 6. ve 9. maddelerdir. Kanun'un 9. maddesinin son fıkrasında bu husus net bir şekilde ifade edilmiştir. Fıkraya göre “Zor kullanma ve yakalama yetkilerinin kullanılmasını gerektiren olaylar en seri vasıtayla yetkili genel kolluğa bildirilir; yakalanan kişi ve zapt edilen eşya genel kolluğa teslim edilir.” Görüldüğü üzere özel güvenliğin böyle bir durumda genel kolluk görevlileri ile ilişkisi kişi ya da eşyanın teslimi ile sınırlıdır. Ancak Kanun'un “Ek Önlemler” başlıklı 6. maddesi bu kadar net değildir.

Ek Önlemler

Madde 6:

(1) Mülkî idare amirleri havalimanı, liman, gümrük, gar ve istasyon gibi yerler ile spor müsabakalarının, sahne gösterilerinin ve benzeri etkinliklerin

¹⁴⁰ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 246-247.

yapıldığı yerlerdeki özel güvenlik tedbirlerini denetlemeye ve kamu güvenliğinin gerektirdiği hallerde ek önlemler aldirmaya yetkilidir.

(2) Kamu güvenliğinin sağlanması yönünden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlara verilen yetkiler saklıdır. Bu yetkilerin kullanılması durumunda özel güvenlik birimi ve özel güvenlik personeli mülkî idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorundadır.

Özel güvenlik görevlileri ile genel kolluk birimleri arasındaki ilişkinin netleştirilmesine ilişkin çalışmalarda temel sorun anılan maddenin ikinci fıkrasında sayılan ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na atıf yapılan durumların ilk fıkrada sayılan yerlerle sınırlı olarak kullanılıp kullanılmayacağına ilişkindir. C.Ayaydın'a göre ikinci fıkra birinci fıkranın devamı niteliğindedir ve maddenin yazılış şeklinden de bu anlaşılmaktadır.¹⁴¹ Yani özel güvenlik görevlileri 5188 sayılı Kanun uyarınca sadece birinci fıkrada sayılan görev alanlarında mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin yetkilerini yerine getirmekle yükümlüdür ve bu sayılan yerler dışında özel güvenlik görevlilerinin genel kolluğun emrine girmesi mümkün değildir.

Ancak hem kanun yazım tekniği açısından hem de içerik anlamında söz konusu iki fıkra birbirinden bağımsız değerlendirilmelidir. Anılan ilk fıkra mülki idare amirlerinin belirli alanlardaki tedbirleri yetersiz bulması haline işaret ederken, ikinci fıkra 5422 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun özellikle 11. maddesinin A fıkrasına işaret etmektedir. Bu fıkraya göre *“Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.”* Görüldüğü üzere birbirinden

¹⁴¹ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 251

tamamen farklı iki duruma işaret eden birinci ve ikinci fıkraları aynı çerçevede değerlendirmek doğru olmayacaktır. Sonuç olarak 5188 sayılı Kanun'un 6. maddesi için mülki idare amirlerinin birinci fıkrada belirlenen yerlerde gerekli tedbirleri almaya yetkili olduğu, İl İdaresi Kanunu'nun verdiği yetkileri kullanırken de özel güvenlik personelinin mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorunda olduğu görülmektedir.

Kanun'un bu hükmü dışında ilgili yönetmeliğin 13. maddesinin ikinci fıkrasında "özel güvenlik kapsamında korunan ve güvenliği sağlanan yerlerde can ve mal güvenliğinin ciddi şekilde tehlikeye düştüğü veya düşeceği anlaşıldığında" mülki idare amirinin genel kolluğu görevlendireceği, "bu takdirde özel güvenlik görevlilerinin mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin" emrine gireceği belirtilmektedir. Bu hüküm de herhangi bir sınırlama olmaksızın, gerekli görülen durumlarda özel güvenlik görevlilerinin mülki idare amirlerinin ve genel kolluk amirlerinin emri altına girebileceğini göstermektedir.

Özel güvenlik görevlilerinin genel kolluk birimlerinin emri altına girdiği durumlarda karşılaşılabilecek en önemli sorun bu gibi hallerde özel güvenlik görevlilerinin yetkilerinin ne olacağıdır. Yani özel güvenlik görevlileri genel kolluğun emri altına girdiğinde 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile bağlı olmaya devam mı edecektir yoksa o an için birlikte çalıştığı, emri altına girdiği genel kolluk biriminin yetkilerine mi sahip olacaktır? Güvenlik hizmeti günlük akış temelinde düşünüldüğünde özel güvenlik görevlilerinin bu gibi durumlarda kendilerine emir veren genel kolluk biriminin yetkilerine sahip olacağını kabul etmek gerekir. Ancak

hukuki olarak özel güvenlik görevlilerinin Kanun'un 7. maddesinde sayılan yetkilerin dışına çıkmaları da mümkün değildir. Bu nedenle genel kolluğun emri altına girildiği hallerde özel güvenlik görevlilerinin belirlenen yetkileri aşmamaları, emri veren genel kolluk amirinin de bu hususu göz önüne alması gerekmektedir. Aksi bir durumda özel güvenlik görevlilerinin kendilerine tanınan yetkileri aşabilecekleri ve bundan doğrudan sorumlu olacakları açıktır.¹⁴²

II. 5188 SAYILI ÖZEL GÜVENLİK HİZMETLERİNE DAİR KANUN

A. 5188 Sayılı Kanun Uyarınca Özel Güvenliğin Niteliği

Yukarıda değinildiği üzere 2495 sayılı Kanun amaç ve kapsam maddelerinde özel güvenlik teşkilatlarının amaçları ayrıntılı bir şekilde sayılmış ve faaliyet alanları sınırlayıcı bir şekilde belirtilmiştir. 5188 sayılı Kanun için ise benzer şeyleri söylemek mümkün değildir. 5188 sayılı Kanun'un amaç ve kapsam başlıklı ilk iki maddesi çok dar bir şekle yazılmış, bu kadar önemli bir konuda amaç ve özellikle kapsam hususlarının ucu açık bırakılmıştır.

Kanun'un "Amaç" başlıklı birinci maddesinde en dikkat çekici nokta özel güvenlik hizmetinin "kamu güvenliğini tamamlayıcı" mahiyette kabul edilmekte

¹⁴² Benzer durumlarda özel güvenlik görevlilerinin faaliyetlerinden doğan zararların ne şekilde karşılanacağı da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkacaktır. Özel güvenlik görevlilerine ilişkin mali sorumluluk sigortası kapsamında da bu husus karşımıza çıkmaktadır. 5188 sayılı Kanunun 21. maddesine göre özel güvenlik görevlilerinin üçüncü kişilere verecekleri zararların tazmini amacıyla özel güvenlik şirketlerinin ve ilgili özel hukuk tüzel kişilerinin özel güvenlik mali sorumluluk sigortası yaptırmaları gerekmektedir. 26 Şubat 2005 tarih ve 25739 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Özel Güvenlik Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartları'nın" "A.5. Teminat Dışında Kalan Haller" başlığı altında, gerçekleştirilen sigortanın kapsamında "Özel güvenlik görevlilerinin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu uyarınca mülki idare amiri ve genel kolluk amirinin sevk ve idaresi altında bulunmaları esnasında bu kişilerin kusurlu ve/veya yetkisini aşan emirlerinin yerine getirilmesi nedeniyle uğranabilecek zarar ve ziyana ilişkin taleplerin" olmayacağı belirtilmektedir.

olmasıdır. Genel güvenliğin her alanda yetkili olduğu bir yapıda, genel güvenliğe yardımcı olacak özel güvenlik hizmetinden bahsedilmektedir. Ancak bu husus 07.10.2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin” 8. maddesinin üçüncü fıkrasında farklı bir şekilde ifade edilmektedir.

Yönetmelik hükmüne göre “genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olduğu ya da koruma ve güvenlik uygulamasının kamu hürriyetlerinin korunması açısından sakıncalı görüldüğü hallerde” özel güvenlik izni verilmeyecektir. Bu ifade, genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olmadığı yerlerin de olduğuna ve bu yerlerde özel güvenlik görevlilerinin çalıştırılmasına imkân tanınacağına işaret etmektedir.¹⁴³

Söz konusu hükmün öncelikle Kanun’un birinci maddesi ile çeliştiği açıktır. Kanun hükmü özel güvenlik hizmetlerini kamu güvenliğinin olduğu yerlerde, onu tamamlamak üzere kurarken, Yönetmelik genel güvenliğin olmadığı yerlerde özel güvenliğin olabileceğini belirtmektedir. Ayrıca yönetmeliğin bu hükmünü devletin önemli bir itirafı ya da kabulü olarak görmek yerinde olacaktır. Çok net bir şekilde devlet, genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olmadığı alanlar bulunduğunu belirtmekte ve buralarda güç kullanma tekeli özel güvenlik görevlilerine devredebileceğini ifade etmektedir.

¹⁴³ Yönetmelik hükmü Ayaydın tarafından şu şekilde değerlendirilmektedir: “Bu ülkede yaşayan kişilerden bir bölümünün Devletin yürüttüğü genel kolluk faaliyeti kapsamında korunabilmesi mümkün olmakta, bir bölümünün korunabilmesi ise mümkün olmamaktadır! Bu yeni kanuni rejimde ise, söz konusu sorun çözüme kavuşturulmakta ve Devletin genel kolluk faaliyetiyle koruyamadığı kişilere, özel güvenlik izni talep etme (ve kendi parasıyla kendi güvenliğini sağlama) imkânı tanınmaktadır... Denilebilir ki yönetmelik Kanun’da geçen ‘kamu güvenliğini tamamlayıcı’ ifadesinden ...‘boşluğun doldurulmasını’ anlamaktadır.” Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 123.

B. Özel Güvenlik ile İlgili Yapılanmalar

Özel güvenlik şirketleri ve görevlilerine ilişkin her türlü idari işlem Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulu bulunan bir şube müdürlüğü vasıtasıyla idare edilmektedir. Söz konusu şube müdürlüğünün özel güvenlik şirketleri ya da görevlileri üzerinde doğrudan yetkisi bulunmamakta, asıl olarak ilgili eğitim ve sınavların hazırlanmasında rol almaktadır. Söz konusu şube müdürlüğünün daire başkanlığına dönüştürülmesi ile ilgili çalışmaların sürdürüldüğü bilinmektedir.

2495 sayılı Kanun döneminde sadece özel güvenlik hizmetinin verildiği kurum/kuruluş bünyesinde oluşturulan “birimler” şeklinde idari bir yapı haline gelen özel güvenlik teşkilatı 5188 sayılı Kanun döneminde daha farklı bir örgütlenmeye geçmiştir. Öncelikle 2495 sayılı Kanun’da temel öge güvenliği sağlanacak kurum iken yeni düzenleme ile birlikte sistemin temeli özel güvenlik şirketleri olmuştur. Artık özel güvenlik görevlisi temin etmenin birincil yolu özel güvenlik şirketleri ile irtibata geçmek olacaktır. Bunun yanında güvenlik hizmetini verecek şirketlerin idare ile bağlantıları “özel güvenlik komisyonu” adı verilen ve bir vali yardımcısı başkanlığında toplanan komisyon vasıtası ile olmaktadır. Son olarak özel güvenlik hizmetinin güvenlik sağlama kısmını da özel güvenlik birimleri oluşturmaktadır ki bu birimler güvenliği sağlanan kurum/kuruluş bünyesinde faaliyet göstermekte ve bünyelerinde özel güvenlik görevlilerini barındırmaktadır.

1. Özel Güvenlik Komisyonu

a. Özel Güvenlik Komisyonunun Görev ve Yetkileri

5188 sayılı Kanun'un oluşturduğu yeni yapılardan ilki özel güvenlik komisyonudur. Komisyon özel güvenlik sisteminin devlet ile bağımlı oluşturmaktadır ve temel kararların alındığı merci olarak görülmektedir. Komisyona ilişkin düzenleme Kanun'un 4. maddesinde yapılmıştır.

Özel Güvenlik Komisyonu

Madde 4:

Özel güvenlik komisyonu, bu Kanunda belirtilen özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşur. Sanayi odasının bulunmadığı illerde komisyona ticaret ve sanayi odası başkanlığının temsilcisi katılır. Özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılır. Komisyon, kararlarını oy çokluğu ile alır; oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır; çekimser oy kullanılamaz.

Madde'den de görüldüğü üzere özel güvenlik sistemine devlet müdahalesi komisyon eliyle gerçekleştirilmektedir. Komisyon temelde özel güvenlik izni verilip verilmeyeceğine ve gerekli durumlarda daha önce verilen iznin kaldırılmasına karar vermekle görevli ve yetkilidir. Ancak komisyon kararı bir hazırlık işlemidir ve komisyon kararının ardından özel güvenlik izni vermeye yetkili merci valiliktir.¹⁴⁴ Bu nedenle komisyonun özel güvenlik iznine ilişkin kararlarına karşı dava yolu kapalıdır.

¹⁴⁴ Kanun metninde geçen "vali" ifadesi 21.04.2005 tarih ve 5335 sayılı Kanun'un 23. maddesi ile "valilik" olarak değiştirilmiştir.

Komisyunun bu hazırlık işlemleri dışında üç önemli yetkisi daha vardır. Bunlar koruma ve güvenlik hizmetini yerine getirecek görevlilerin ve onların bulundurabileceği veya taşıyabileceği silah ve teçhizatın azami miktarını ve niteliğini, gerekli hallerde diğer fiziki ve aletli güvenlik tedbirlerini belirlemek (md.3), özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarını zorunlu hallerde genişletmek (md.9) ve özel güvenlik görevlilerinin sivil kıyafetle görev yapmasına izin vermektir (md.9). Bu yetkiler birer hazırlık işlemi olmayıp, idari işlem niteliğindedir ve idari yargı denetimine tabidir.

Sayılan üç önemli husus da en az özel güvenlik izni verme, vermeme veya verilen izni kaldırma kararları kadar önemlidir. Üçüncü maddede belirlenen silah miktarını belirlemek yetkisine bakıldığında komisyonun özel güvenlik görevlilerinin hangi alanlarda silahlı, hangilerinde silahsız görev yapacağını ve ayrıca silahların niteliğini de belirleyebileceğini görmekteyiz. 2008 yılsonu itibariyle özel güvenlik görevlilerinin kullanımında 2.959 uzun namlulu ve 38.351 kısa namlulu silah olduğu¹⁴⁵ göz önüne alındığında komisyonun bu yetkisinin ne kadar önemli olduğu ayrıca ortaya çıkmaktadır.

Silah ve teçhizat konusunda verilecek kararların yanında özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarını genişletme yetkisi de oldukça önemli bir konudur. Bu konu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıca ele alınacaktır. Kanun'un 9. maddesinde komisyona özel güvenlik görevlilerinin sivil kıyafetle görev yapmalarına izin verme yetkisi tanınmaktadır. Bu izin üzerinde önemle durulması gereken

¹⁴⁵ <http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp>, (07.03.2009).

konuların başında gelmektedir. Kimin polis olup kimin olmadığına anlaşılamadığı, kendini polis olarak tanıtan kişilerin çeşitli suçlar işlediği bir ortamda özel güvenlik görevlilerinin de üniformasız görev yapması çeşitli sorunları beraberinde getirecektir.

Bu üç konuda da verilecek kararların hem özel güvenlik hizmeti yürütecek kişinin gücünü ve etkisini belirlemesi hem de bu güç ve etkinin temel hak ve özgürlüklere müdahalesi ihtimali nedeniyle, komisyonun bu konudaki yetkisi çok önemlidir. Ancak özel güvenlik komisyonunun yapısı incelendiğinde bu önemli kararları almak için yeterli uzmanlaşmanın mevcut olmadığı, devletin çok temel bir görevinin devrine karar verecek bir komisyondan çok ticari kararlar verecek bir yapı olarak örgütlendiği fark edilecektir.

Komisyonun görevleri ayrıca ilgili Yönetmelikte de belirtilmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesinde sayılan görevler özetle; özel güvenlik hizmeti satın alınmasına (kişilerin ve kurum/kuruluşların) izin vermek, sağlanacak özel güvenliğin niteliğini belirlemek, koruma ve güvenlik hizmetinin sağlanacağı alanı belirlemek, silah ve teçhizat sayısını belirlemek, umumi alanlardaki özel güvenlik hizmetlerinin sunumu süresince geçerli olacak gerekli tedbirleri almak, özel güvenlik faaliyetinin sona erdirilmesine karar vermek, yapılacak denetim neticesinde alınacak tedbirleri kararlaştırmaktır.

Görüldüğü gibi komisyon hem Kanun'da hem de ilgili Yönetmelikte oldukça önemli yetkilerle donatılmıştır. Özellikle özel güvenlik izni vermek, görev alanını ve teçhizatı belirlemek hususlarında komisyonun yetkisi oldukça dikkat çekicidir.

b.Özel Güvenlik Komisyonunun Yapısı

Özel Güvenlik Komisyonu'nun yapısına baktığımızda asil olarak değerlendirilebilecek 5 üyenin olduğunu görmekteyiz. Bunlar vali yardımcısı (başkan), il emniyet müdürlüğü temsilcisi, il jandarma komutanlığı temsilcisi, ticaret odası temsilcisi ve sanayi odası temsilcisidir (sanayi odası bulunmayan illerde ticaret ve sanayi odası temsilcisi). Bunların dışında Kanun “özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılır” demek suretiyle konuya taraf olan bir özel hukuk kişinin de komisyonda yer almasına imkân tanınmıştır.¹⁴⁶

Söz konusu temsilcinin toplantıya ‘üye olarak’ katılacak olması, görüşülen konunun tarafı olmasına rağmen toplantıda oy kullanabileceği anlamına gelmektedir. Bu durumun idare hukuku ilkeleri ile açıklanması mümkün değildir. Özel hukuk kişisi tarafından da imzalanacak karar idari bir işlem niteliğinde olacaktır. Devletin temel görevlerinden birini yerine getirmek üzere oluşturulan ve idari bir karar alacak kurula menfaat çatışması içerisinde olan bir kişinin ‘üye’ sıfatıyla katılabilmesi ve oy kullanabilmesi eşi benzeri görülmemiş bir uygulamadır.¹⁴⁷

Bunun yanında az önce de belirtildiği üzere komisyonun üyelik yapısında önemli bir başka husus daha dikkat çekmektedir. Bu da üyelerin ikisinin sanayi ve ticaret odaları temsilcileri olmasıdır. Bu durumdan “kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki” özel güvenlik hizmetine sadece özel sektörün ihtiyacı olduğu, bunun

¹⁴⁶ Teklif sahibi milletvekili tarafından bu düzenlemenin “şeffaf ve demokratik bir ortam” amacıyla gerçekleştirildiği dile getirilmiştir. **TBMM Genel Kurul Tutanakları**, 22. Dönem 2. Yasama Yılı 100. Birleşim, 10 Haziran 2004.

¹⁴⁷ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 168.

dışındaki tüm kesimlerin güvenlik ihtiyaçlarının karşılandığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Komisyonun bu şekilde teşkil edilmiş olması kanunun mantığı açısından belki de en önemli husustur.

2. Özel Güvenlik Şirketi

Özel güvenlik her ne kadar ülkenin iç güvenliği ile ilgili olsa da başlı başına ticari bir faaliyettir. Bu nedenle özel güvenlik hizmetlerinin temelinde de ticari şirketlerin olması kaçınılmazdır. Ticari özel güvenlik kuruluşları genel olarak ikiye ayrılmaktadır: Özel güvenlik şirketleri ve dedektiflik hizmetleri.¹⁴⁸ Ülkemizde şirketler eliyle özel güvenlik hizmeti verilmesi 5188 sayılı Kanun kapsamında mümkündür. Ancak özel dedektiflik hizmeti vermek kanuni olarak mümkün değildir.

2495 sayılı Kanun, güvenliği sağlanan yerde teşkilatlanmayı temel alan, o kurum/kuruluş dışında özel güvenlik ile ilgili ayrı bir örgütlenme getirmeyen bir yapıyı öngörmekteydi. Ancak 5188 sayılı Kanun özel güvenlik şirketlerini özel güvenlik sisteminin temelinde yerleştirmiştir. Bu durum sonucunda özel güvenlik hizmetinin tamamına yakınının özel güvenlik şirketleri vasıtası ile sağlandığı görülmektedir. Bu durum 5188 sayılı Kanun öncesinde mevzuata aykırı olarak çalışan özel güvenlik şirketlerini de kanuni hale getirmiştir.

Emniyet istatistikleri incelendiğinde 2008 yılsonu itibariyle 1055 özel güvenlik şirketinin bulunduğu görülmektedir. Bu sayı 2007 yılı sonunda 937 iken bir

¹⁴⁸ Ahmet Hamdi Aydın, “Güvenlik Hizmetlerinde Özel Güvenliğin Yeri ve Önemi”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s.60. Türkiye’de dedektiflik konusunda ayrıntılı bir çalışma için bkz: Hasan Hüseyin Çalı, Türkiye’de Dedektiflik, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 186.

yıllık süre içinde 100'den fazla şirket özel güvenlik alanında faaliyette bulunmaya başlamıştır.¹⁴⁹ Toplamda temel eğitim sınavlarına katılan 689 bin kişiden 469 bini başarılı olmuş ve 415 bini de sertifikasını almıştır. Bunlardan 270 binden fazlasının fiilen çalıştığı bilinmektedir. Bu durumda şirket başına ortalama personel sayısı yaklaşık 236 olmaktadır ki bu sayı Avrupa ortalamasının oldukça üzerindedir. Örneğin 2006 yılında özel güvenlik şirketi başına İngiltere'de 88, Almanya'da 56, Fransa'da 24, İspanya'da 90, İtalya'da ise 44 özel güvenlik görevlisi düşmektedir.¹⁵⁰

Kanun'un özel güvenlik şirketlerini düzenleyen 5. maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir:

Madde 5:

(1) Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığının iznine tâbidir. Faaliyet izni verilebilmesi için şirket hisselerinin nama yazılı olması ve faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur. Özel güvenlik şirketleri, şubelerini bir ay içinde Bakanlığa ve ilgili valiliğe yazılı olarak; hisse devirlerini bir ay içinde Bakanlığa bildirirler.

Metinden de görüleceği üzere özel güvenlik alanında faaliyette bulunulabilmesi için Türk Ticaret Kanunu (TTK) hükümlerine göre kurulmuş bir şirketin mevcut olması gereklidir. Bu durum maddenin ilk fıkrasında “şirket hisselerinden” bahsedilmesinden açıkça anlaşılmaktadır. Ayrıca ilgili yönetmeliğin 4. maddesinde de kurulacak özel güvenlik şirketinin “TTK’ya göre kurulan” şirketler olacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemenin bir sonucu olarak artık hukukumuzda ‘özel hukuk hükümlerine tabi olan ancak özel hukukun sağladığı imkânlardan fazlasına

¹⁴⁹ <http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp>, (07.03.2009).

¹⁵⁰ <http://www.hurriyet.com.tr/pazar/4444642.asp?gid=69>, (21.05.2006).

sahip özel hukuk tüzel kişileri' de yer almaya başlamıştır.¹⁵¹ Kanun'un özel güvenlik hizmetinin verilmesinde şirketleri başat aktör olarak görmesi ile çok zayıf bir denetime tabi olan ve tamamen özel kişilerin kontrolünde olan bir şirket, devletin en temel fonksiyonlarından birini yerine getirme ayrıcalığına eriştiği gibi ayrıca bu ayrıcalığı kullanırken de birçok haktan yararlanabilmektedir.

Kanun'un şirketlere ilişkin önemli bir hükmü de 5. maddenin ikinci fıkrasıdır.

Fıkraya göre:

(2)Yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye'de özel güvenlik hizmeti verebilmesi mütekabiliyet esasına tâbidir.

Kanun'un bu fıkrası ile yurtdışında bulunan, tekel haline gelmiş ve bir anlamda kendi personel sayısı ile birçok ülkeden daha fazla insan gücünü elinde tutan özel güvenlik şirketlerine Türkiye'de faaliyette bulunabilmeleri için izin verilmekte, “milli” sayılabilecek iç güvenlik alanının yabancı şirketlerin eline bırakılmasında bir sakınca görülmemektedir.

5188 sayılı Kanun'da özel güvenlik şirketlerinin kurucu ve yöneticileri ile ilgili ayrı bir düzenleme de mevcuttur. Kanun'un 5. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan düzenlemeye göre kurucu ve yöneticilerde Türk vatandaşı olma ve belli suçlardan hüküm giymemiş olma ve kamu haklarından yasaklı olmama koşulu aranmaktadır. Ayrıca özel güvenlik şirketlerinin yöneticilerinin dört yıllık yükseköğretim mezunu olmaları da gerekmektedir.

¹⁵¹ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 137.

Özel güvenlik şirketlerinin kuruluşu ile ilgili olarak, Kanun'un 5. maddesine göre gerekli koşulları taşıyan şirketler tüzel kişiliklerini Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kazanmaktadır. Ancak faaliyete geçmeleri için gerekli iznin İçişleri Bakanlığı'ndan alınması gerekmektedir. Faaliyet izni iptal edilen bir özel güvenlik şirketinin de iptale yol açan nedenleri ortadan kaldırdıktan sonra tekrar izin için başvurmasında bir sakınca bulunmamaktadır.¹⁵²

Özel güvenlik şirketleri tüm bu hükümler ışığında M.Gülcü tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır:¹⁵³ “Türk Ticaret Kanunu ve 5188 sayılı Kanun'a göre, hisseleri nama yazılı ve münhasıran güvenlik hizmeti vermek üzere, üçüncü kişilere güvenlik hizmeti satmak amacıyla kurulan şirketlerdir.”

Özel güvenlik şirketleri ile ilgili üzerinde durulması gereken bir diğer nokta ise personeli tarafından güvenliğin sağlanmasında oluşan zafiyetten şirketlerin cezai sorumluluğu bulunmamasıdır. Şirketler yalnızca personelinin yeterli eğitimi alıp almadığı ile ilgilenmekte, bunun dışında oluşan güvenlik zafiyetlerinden sorumluluk taşımamaktadır. Bu noktada özel güvenlik görevlilerinin kusurlarından, özel güvenlik görevlisini çalıştıran idarenin de sorumluluğu doğmaktadır.

Özel güvenlik şirketlerinin yanında bugün için tüm dünya gündeminde olan başka bir husus da özel askeri şirketlerdir.¹⁵⁴ Türkiye'de özel askeri şirketlerin faaliyet göstermesi mevcut mevzuat çerçevesinde mümkün değildir. Bunun ilk

¹⁵² Mustafa Gülcü, “Özel Güvenlik Şirketlerinin Dünkü ve Bugünkü Durumu”, s. 100.

¹⁵³ <http://www.gusod.com/makale1.htm>, (14.12.2008).

¹⁵⁴ Paralı askerlik ve özel askeri şirketler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Haldun Yalçınkaya, “Özel Askeri Sektörün Oluşumu ve Savaşların Özelleşmesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C:61(3), 2006, s. 247-277.

nedeni kamu kolluk kuvvetleri dışındaki güvenlik hizmetlerini düzenleyen tek kanun olan 5188 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan "faaliyet izni verilebilmesi için şirket ... faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur" hükmüdür. Bu hükme göre faaliyet alanı koruma ve güvenlik hizmeti olmayan bir şirket 5188 sayılı Kanun'a göre kurulamayacaktır.¹⁵⁵

Bunun yanında Türk Ceza Kanunu'nun (TCK) "Yabancı Devlet Aleyhine Asker Toplama" başlıklı 306. maddesi ve asıl olarak "Yabancı Hizmetine Asker Yazma, Yazılma" başlıklı 320. maddesi gereğince asker toplamak suç olarak tanımlanmıştır. Türkiye'de özel askeri şirket kurmanın önündeki bu engellere karşın yurtdışında faaliyette bulunan bir özel askeri şirketin Türkiye'de özel güvenlik şirketi olarak faaliyette bulunması durumunda hukuki olarak önemli sorunlarla karşılaşabilmesi muhtemeldir.¹⁵⁶ Bu nedenle yabancı şirketlerin Türkiye'de özel güvenlik şirketi kurma başvuruları bu ve benzeri nedenlerle oldukça özenli bir şekilde değerlendirilmelidir.

Özel güvenlik ile ilgili 5188 sayılı Kanun'un getirdiği örgütlenme yapısının iki önemli ayağı devleti temsil eden Özel Güvenlik Komisyonu ve güvenlik sektörünü temsil eden özel güvenlik şirketleridir. Bunların dışında özel güvenlik sisteminin güvenliği sağlanan kişiyi temsil eden üçüncü bir ayağı da mevcuttur.

¹⁵⁵ Mustafa Gülcü, "Özel Güvenlik Şirketi ve Özel Askeri Şirket", **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 171.

¹⁵⁶ Mustafa Gülcü, **a.e.**, s. 173.

3. Özel Güvenlik Birimi

Özel güvenlik birimi esas olarak 2495 sayılı Kanun'un bünyesinde yer alan ve Kanun'un uygulandığı süre boyunca özel güvenlik görevlilerinin teşkilatlanma anlamında dahil oldukları tek kademe olarak karşımıza çıkmıştır. Söz konusu birim özel güvenlik görevlilerinin korumasını üstlendikleri kurum/kuruluş bünyesinde bağlı oldukları teşkilata işaret etmektedir.

5188 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin Yönetmelik'in 4. maddesinde özel güvenlik birimi "bir kurum veya kuruluşun güvenliğini sağlamak üzere kendi bünyesinde kurulan birim" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da görüldüğü üzere özel güvenlik birimi olarak Yönetmelik'te düzenlenen yapı 2495 sayılı Kanun kapsamında kurum ve kuruluşlarda kurulan birimler ile aynıdır. 5188 sayılı Kanun ile 2495 sayılı Kanun arasındaki en önemli farklılık özel güvenlik görevlileri ile ilgilidir. 2495 sayılı Kanun'da idare ile hukuki bağı bulunan özel güvenlik görevlileri artık tamamen özel güvenlik şirketlerinde çalışan işçi statüsündeki kişilerdir ve idare ile herhangi bir bağı söz konusu değildir. Özel güvenlik hizmeti satın almak isteyen idareler, ilgili alım usulüne göre bir özel güvenlik şirketinden hizmet satın alımı yapmakta ve yapılan sözleşme uyarınca ilgili şirkette istihdam edilen özel güvenlik görevlisi görevini idare tarafından belirlenen yerde sürdürmektedir.

Özel güvenlik birimleri istihdam edilen özel güvenlik görevlilerinin yönetsel anlamda bağlı oldukları birimdir. Koruma ve güvenlik müdürü, koruma ve güvenlik amiri, koruma ve güvenlik şefi ve koruma ve güvenlik görevlilerinden oluşmaktadır.

Bu kademelerin oluşumunda belirleyici etken koruması sağlanacak alanın büyüklüğü ve koruma seviyesidir.

Özel güvenlik birimlerinin görevlerine bakıldığında Dokuz Eylül niversitesi'nin özel güvenlik biriminin görevleri yol gösterici olacak, ayrıca üniversitelerde özel güvenlik görevlisi alıştırılmasına neden ihtiyaç duyulduğu da görülecektir. Üniversitenin internet sayfasından¹⁵⁷ alınan bir metne göre birimce gerçekleştirilecek hizmetler şunlardır:

- Rektörlüğe herhangi bir biçimde zarar verme, işlemez duruma getirme veya zorla alıkoymaya yönelme, sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma ve yıkma, işten alıkoyma gibi her çeşit tehdit ve tehlikeye karşı konulması,
- Görev alanları içinde işlenmiş ve işlenmekte olan suçları genel kolluk kuvvetlerine bildirmekle beraber genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar sanıkların yakalanmasını ve gözaltına alınması,
- Suç delillerinin korunması,
- Koruma ve güvenlik hizmetlerinin gerektirdiği diğer önlemlerin alınması,
- Sivil Savunma Teşkilatına görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olunması,
- Genel kolluğun talebi halinde aranmakta olan ve görev alanı içinde bulunan şahısların yakalanmasını ve gözaltına alınması,
- Görevini yerine getirirken kullandığı araç, gereç ve malzemeyi bozulduğunda, bittiğinde veya yenilenmesi gerektiğinde ilgili merciye bildirilmesi.

Üniversite'nin hazırladığı ve özel güvenlik görevlilerinin ve bir anlamda birimin yetkilerini ortaya koyduğu bu belgeye bakıldığında görülmektedir ki ilk madde dışında tüm sayılanlar 5188 sayılı Kanun'da belirtilen hususlardır. Ancak bunun yanında sayılan ilk maddede belirtildiği türden bir görev ilgili Kanun'a göre mevcut değildir. Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri ile ilgili kısımda ayrıca ele

¹⁵⁷ <http://www.deu.edu.tr/DEUWeb/Icerik/Icerik.php?KOD=9004>, (24.12.2008).

alınacak olmakla birlikte belirtilmelidir ki özel güvenlik görevlileri 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sayılan yetkilerle sınırlıdır ve burada belirtilenler dışında korunan kurum tarafından bu birimlere yeni görevler verilmesi kaynağını yasadan almayan bir yetkinin kullanılmasına neden olacağından hukuki dayanağı olmayan bir husustur. Ayrıca özel güvenlik görevlilerine Dokuz Eylül Üniversitesi'nin uyguladığı gibi yeni görevler vermek idareye ait olan iç güvenliğin bütünüyle özel güvenliğe geçmesine ortam hazırlayabilecektir.

III. ÖZEL GÜVENLİK GÖREVLİLERİ VE ŞİRKETLERİ

A. Özel Güvenlik Görevlilerinin Nitelik ve Eğitimleri

5188 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden itibaren hızla artan sayılarıyla artık özel güvenlik görevlileri günlük hayatımızın bir parçası haline gelmiştir. Özel güvenlik görevlileri ülke genelinde yaygın bir şekilde çalışmakta, "özel güvenlik görevliliği" işi bir meslek haline gelmektedir.¹⁵⁸ 5188 sayılı Kanun yeni yeni kendini gösteren "özel güvenlik mesleğine" ilişkin kuralları etraflıca belirlemiş ve özel güvenlik görevlisi olabilmek için çeşitli şartlar getirmiştir.

¹⁵⁸ Özel güvenlik alanında Kocaeli Üniversitesi Hereke Ömer İsmet Uzunyol Meslek Yüksekokulu bünyesinde "Özel Güvenlik Koruma Bölümü" eğitimini sürdürmektedir. Ayrıca özel güvenlik alanında hem yapılan işin bir meslek olarak kabulü hem de dayanışmayı sağlamak amacıyla çeşitli mesleki örgütlenmeler ortaya çıkmıştır. Bu örgütlenmelerden büyük çoğunluğu işveren örgütleri olmakla birlikte özel güvenlik görevlilerine ait örgütlenmeler de yavaş yavaş kendini göstermeye başlamıştır. Ali Kuyaksil, Osman Akçay, "Türkiye'de Meslekleşme Olgusu Olarak Özel Güvenlik Hizmeti", s. 14-15.

1. Özel Güvenlik Görevlilerinin Nitelikleri

5188 sayılı Kanun'a tabi özel güvenlik görevlileri "belli bir kişiye güvenlik hizmeti veren, belli bir kuruluşun kendi içinde oluşturduğu özel güvenlik biriminde istihdam edilen veya bir özel güvenlik şirketinde çalışan kişilerdir."¹⁵⁹

Özel güvenlik görevlilerinin, korunmasına komisyonca izin verilen bir yerde görev alabilmeleri için, bir özel güvenlik şirketinde çalışıyor durumda olmaları zorunluluğu 5188 sayılı Kanun'da yer almamıştır. Bu nedenle özel güvenlik hizmeti almak isteyen bir kurum/kuruluşun bir kişiyle doğrudan sözleşme yapması ve bünyesinde istihdam etmesi mümkündür. Ancak özel güvenlik alanında ülkemizde bu durum pratikte tercih edilmemektedir. Ayrıca halihazırda bir şirketle bağı bulunmayan özel güvenlik görevlilerinin de büyük çoğunluğu 2495 sayılı Kanun döneminde çalışmaya başlamış kişilerdir.

5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile özel güvenlik görevlisi olabilecek kişiler belirlenmiştir. Özel güvenlik görevlilerinde aranacak koşullar şu şekildedir:

Madde 10:¹⁶⁰

Özel güvenlik görevlilerinde aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak.
- b) Silahsız olarak görev yapacaklar için en az sekiz yıllık ilköğretim veya ortaokul; silahlı olarak görev yapacaklar için en az lise veya dengi okul mezunu olmak
- c) 18 yaşını doldurmuş olmak.

¹⁵⁹ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 173.

¹⁶⁰ 2495 sayılı Kanun'da yer alan askerlik hizmetini tamamlamış olmak, son beş yıl içinde herhangi bir siyasi partiye üye olmamak veya siyasi partinin organları veya bağlı kuruluşlarında görev yapmamış bulunmak koşulları 5188 sayılı Kanun'da yer almamıştır.

d) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, cinsel dokunulmazlığa karşı suçlar, kamunun sağlığına karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, kaçakçılık veya fuhuş suçlarından mahkûm olmamak.

e) (Mülga: 23/1/2008 – 5728/578 md.)¹⁶¹

f) Görevin yapılmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı ile özürli bulunmamak.

g) 14 üncü maddede belirtilen özel güvenlik temel eğitimini başarıyla tamamlamış olmak.

Öncelikle Kanun metninden de görüldüğü üzere özel güvenlik görevlisi olabilmek için ön koşul Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmaktır. Ancak bu durum Kanun'un izleyen maddeleri ile çelişmektedir. Kanun'da özel güvenlik personelinin yabancı uyruklu olamayacağına dair bir hüküm mevcutken, özel güvenlik şirketlerinin sermaye yapıları ile ilgili bir sınırlama mevcut değildir.

5188 sayılı Kanun'un çeşitli hükümleri 2005 yılında değiştirilmiştir. Bu değişikliklerden en önemlisi özel güvenlik personelinin niteliğine ilişkindir. Kanun'un ilk halinde lise mezunu olmaları zorunlu olan özel güvenlik görevlilerinin silahsız olarak görev yapacak olmaları koşuluyla ilköğretim/ortaokul mezunu olmaları mümkün kılınmıştır. Buna gerekçe olarak Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinde ve komisyon raporunda Kanun yürürlüğe girmeden önce 2495 sayılı Kanun döneminde çalışan ortaokul mezunlarının mağduriyetlerinin giderilmesinin

¹⁶¹ Fıkranın ilk hali şu şekildedir: "Kamu haklarından yasaklı olmamak"

amaçlandığı belirtilmiştir.¹⁶² Komisyonun bu görüşü doğrultusunda kabul edilen metin ile “eski kanun sistemine göre görev yapmakta olan kişilerin çalışma hakkı, güvenliği sağlama faaliyetinde bulunacak silahlı personelin lise mezunu olmasını gerektiren sebeplerden (ve bu olgunun yaratacağı kamu yararından) daha üstün tutulmuştur.”¹⁶³

Gerçekten de 2495 sayılı Kanun döneminde çalışan yaklaşık 30 bin ortaokul mezununun durumunu 5188 sayılı Kanun döneminde de korumak adına Türkiye genelinde çalışan yaklaşık 300 bin özel güvenlik görevlisinin ortaokul mezunu olma ihtimali göze alınabilmiştir.

Yeni kanuni düzenleme ile 2495 sayılı Kanun’a göre çalışan kişilerin haklarının korunması gerektiği açıktır. Ancak geriye dönük düzenleme yapma amacı taşıyan hüküm geçici bir hüküm olarak madde metninde yer almadığı için bundan sonra göreve başlayacak tüm özel güvenlik görevlileri için de uygulanacaktır. Sadece 2495 sayılı Kanun döneminde görev alan görevlileri kapsayan bir düzenleme yerine 5188 sayılı Kanun kapsamında göreve yeni başlayacak özel güvenlik görevlilerini de kapsayan bir düzenleme yapılmış olması zaten vasıfsız işçilerden oluşan özel güvenlik kadrolarını daha da eğitimsiz kişilerin ellerine teslim edecektir.

¹⁶² Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu’nun "Devlet Memurları Kanunu ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" hakkındaki E: 1/946, K.19 sayı ve 24.2.2005 tarihli kararı. 2495 sayılı Kanun döneminde çalışmaya başlayan ortaokul mezunu bir özel güvenlik görevlisinin, kanunda yer alan lise mezunu olma şartını taşımadığı gerekçesi ile iş akdinin feshinin hukuka uygun olduğuna ilişkin yerel mahkeme kararının bozulmasına dair Yargıtay kararı için bkz: Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, E:2005/17505, K:2005/20176, k.t. 23.06.2005, www.yargitay.gov.tr, (07.02.2009).

¹⁶³ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 174, dipnot no:46.

Kanun'da 2008 yılında yapılan bir değişiklikle de maddenin “e” fıkrasında sayılan “kamu haklarından yasaklı olmamak” ifadesi kaldırılmıştır. Bu sayede işlediği bir suç nedeniyle kamu haklarından yasaklanan bir kişinin özel güvenlik görevlisi olmasına imkân tanınmaktadır.

Kanun'da özel güvenlik görevlisi olarak görev alacak kişilerin niteliklerinin belirlendiği görülmüştür. Sayılan maddelerin “Polis Meslek Yüksekokulları Giriş Yönetmeliği”nde¹⁶⁴ belirtilen şartlardan çok da farklı olmadığı görülmektedir. Kanun polisle benzer görevleri yürütecek özel güvenlik görevlisinin polis olma şartlarını da taşımasını arzulamıştır.¹⁶⁵

İlgili maddede belirlenen kriterlerden biri de aynı Kanun'un 14. maddesinde yer alan özel güvenlik temel eğitiminin tamamlanmış olmasıdır. Bu eğitim tamamlanmadan ve yapılan sınav sonucunda başarılı olunmadan özel güvenlik görevlisi unvanını kazanmak mümkün değildir.

2. Özel Güvenlik Görevlilerinin Eğitimi

Güvenlik hizmeti vatandaşın, devletin varlığını ve gücünü en yakından hissettiği, insan haklarına müdahalelerin en kolay yapılabildiği alan olması nedeniyle

¹⁶⁴ 17.05.2009 tarih ve 26879 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “**Polis Meslek Yüksekokulları Giriş Yönetmeliği**”

¹⁶⁵ Yukarıda özel güvenlik görevlisi olabilmek için aranan koşullar şartlar görülmüştür. Türkiye'deki özel güvenlik alanında eğitim veren sayılı kurumdan biri olan Kocaeli Üniversitesi Hereke Meslek Yüksekokulu öğretim üyesi Esin Karacan bir çalışmada işe alınacak özel güvenlik görevlilerinin hangi niteliklere haiz olması gerektiğini belirtmiştir. Karacan'a göre işe alınacak personel düzgün bir fizik ve iyi bir diksiyona sahip olmalı, kararlı ve soğukkanlı olmalı, fiziki yeterliliğe sahip olmalı, dikkatli ve bilinçli olmalı, ilkyardım konusunda bilgili ve yardımsever olmalı ve son olarak uyumlu olmalı ve kılık kıyafetine dikkat etmelidir. Esin Karacan, “Özel Güvenlik Kuruluşlarında İnsan Kaynağının Seçimi”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 75.

hizmet sunumunda büyük dikkat ve özen gerektirmektedir. Bunu sağlamanın birincil yolu da hizmet sunacak personelin kapsamlı bir eğitimden geçirilmesidir. Ancak özel güvenlik eğitim kurumlarında verilen eğitimlere ilişkin denetimlerin yeterli olmaması ve eğitim bedelleri arasındaki orantısızlıklar nedeniyle eğitim kalitesinde büyük farklılıklar oluşmaktadır.¹⁶⁶

2495 sayılı Kanun 17. maddesinde özel güvenlik teşkilatı personelinin eğitim sorumluluğunun İçişleri Bakanlığı'nda olduğunu belirtilmiş ve eğitime ilişkin esasların bu bakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmiştir. 5188 sayılı Kanun'un 14. maddesi özel güvenlik eğitiminin verilmesi usulünde bir yenilik yapmış ve bu eğitimlerin İçişleri Bakanlığı tarafından verilebileceği gibi Bakanlığın izni ile eğitim kurumlarınca da verilebileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca 5188 sayılı Kanun da 2495 sayılı Kanun gibi eğitimlere ilişkin esasların İçişleri Bakanlığı tarafından belirleneceğini belirtmiştir.

Özel güvenlik görevlilerinin eğitimine ilişkin düzenleme Kanun'un 14. maddesinde yer almaktadır. Madde şu şekildedir:

Madde 14

Özel güvenlik temel eğitimi teorik ve pratik eğitim ile silah eğitiminden oluşmak üzere yüzyirmi ders saatinden; yenileme eğitimi altmış ders saatinden az olmamak üzere düzenlenir. Halen bünyesinde güvenlik fakültesi veya meslek yüksek okulu bulunan ve bünyesinde güvenlik bölümleri (fakülte veya meslek yüksek okulu) açabilecek olan üniversitelerin bu bölümlerinden mezun olanlarda beş yıl süreyle silah eğitimi hariç özel güvenlik temel eğitimi şartı aranmaz.

¹⁶⁶ Turgay Demirci, "Özel Güvenlik Yasası ve Yaşanan Sorunlar", **Hukuk ve Adalet - Eleştirel Hukuk Dergisi**, C.4, S.11, 2007, s. 248.

Özel güvenlik eğitimi ücreti karşılığında İçişleri Bakanlığınca verilebileceği gibi, Bakanlığın izni ile özel eğitim kurumlarınca da verilebilir. Özel güvenlik eğitimi verecek kurumların kurucu ve yöneticilerinde 5 inci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen şartlar aranır. Özel güvenlik eğitiminin niteliği, müfredatı, eğitimcilerde ve eğitim merkezlerinde aranacak şartlar ile eğitim sonucu yeterliliğin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

Kanun'da yer alan bu düzenlemelerin yanında yönetmelik ile de konu ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanun ve Yönetmelik bir arada ele alındığında görülmektedir ki özel güvenlik görevlisi olmak isteyen bir personel silahlı ise 120, silahsız ise 90 saatlik temel eğitim almalıdır. Bu derslerin 15 saati özel güvenlik hukuku ve kişi hakları üzerine geri kalan süresi ise teknik konulara ilişkin olmaktadır. Diğer teknik alanlarda verilen eğitimlere bakıldığında bunların polis yüksekokullarında okutulan konularla oldukça paralel oldukları görülmektedir. Ancak polis okullarında eğitim alan öğrenciler iki yılın sonunda mezun olabilmekteyken özel güvenlik görevlileri polislerle çok yakın görevleri olmalarına rağmen 120 saatlik bir eğitimle göreve başlamaktadırlar. İç güvenlik alanında temel bir görev üstlenen özel güvenlik görevlileri için 120 saatlik bir eğitimin yeterli görüldüğü bir hukuk sisteminde, PMYO'da verilen iki yıllık eğitimin süresi (ve hatta gerekliliği) de tartışma konusu edilmeye başlanacaktır.¹⁶⁷

Kanun'un 11. maddesinin son fıkrası ile "genel kolluk kuvvetinden ve Milli İstihbarat Teşkilatı'ndan emekli olanlar ile en az beş yıl fiilen bu görevlerde çalıştıktan sonra kendi istekleriyle görevlerinden ayrılmış olanlardan, görevlerinden ayrıldıkları tarihten itibaren beş yıl süreyle özel güvenlik temel eğitim şartı

¹⁶⁷ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 181.

aranmayacağı” hükme bağlanmıştır. Bu fıkra hükmünün idarenin kararı ile görevden ayrılanlar için geçerli olmadığına dikkat edilmelidir.

Kanun’un aktarılan 11. maddesinde özel güvenlik eğitiminin “ücreti karşılığında İçişleri Bakanlığınca verilebileceği gibi, Bakanlığın izni ile özel eğitim kurumlarınca da verilebileceği” belirtilmektedir. Hem İçişleri Bakanlığı’nca hem de özel eğitim kurumlarınca söz konusu eğitimin verilebileceğinin belirtilmiş olmasına karşın Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun’un Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 31. maddesinde “özel güvenlik temel eğitimi ve yenileme eğitimi Bakanlıktan faaliyet izni alan özel eğitim kurumlarında yapılır” ifadesi mevcuttur. Yönetmeliğin ilgili hükmü uyarınca İçişleri Bakanlığı, Kanun ile kendisine verilen eğitim verme hakkından feragat etmektedir ve yönetmeliğin ilgili maddesi değişmediği sürece İçişleri Bakanlığı tarafından eğitim verilmesi mümkün olmayacaktır.

Eğitimlerin özel eğitim kurumlarında veriliyor olması hem eğitimlerin kalitesinin sorgulanmasına neden olmakta, hem de özellikle silahlı görevlilerin eğitiminde silahların akıbeti sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca “polis teşkilatlarında görev yapmış ve halen görev yapmakta olan bir kısım görevlilerin, kendi mesleklerinde edindikleri hukuka aykırı sayılabilecek alışkanlıklarını ve deneyimlerini özel güvenlik görevlilerine aktardıkları görülmektedir. Bu nedenle Kanun’un en önemli eksikliklerinden biri özel güvenlik eğitimi veren kurumlarda görev alan eğitimciler yeterli mesleki bilgi ve deneyim koşulunun aranmamasıdır.”¹⁶⁸

¹⁶⁸ Turgay Demirci, “Özel Güvenlik Yasası ve Yaşanan Sorunlar”, **Hukuk ve Adalet - Eleştirel Hukuk Dergisi**, s. 247.

Özel güvenlik alanında verilen eğitimler iki ana başlıkla ele alınabilecektir. Bunlardan biri özel güvenlik temel eğitimi, diğeri ise özel güvenlik yenileme eğitimidir.

a. Özel Güvenlik Temel Eğitimi

Yukarıda da belirtildiği üzere özel güvenlik temel eğitimi 30 saati silah kullanma olmak üzere en az 120 saat olarak verilmektedir. Ateşli silah taşımayacak özel güvenlik görevlilerinin 30 saatlik silah ve atış eğitimini almaları zorunlu değildir. Özel güvenlik temel eğitimi teorik, pratik ve silah eğitimi olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır.

Halen bünyesinde güvenlik fakültesi veya meslek yüksek okulu bulunan ve bünyesinde güvenlik bölümleri (fakülte veya meslek yüksek okulu) açabilecek olan üniversitelerin bu bölümlerinden mezun olanlardan da beş yıl süreyle silah eğitimi hariç özel güvenlik temel eğitimi şartı aranmamaktadır.

Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 11. ekinde belirlenen ve özel güvenlik temel eğitim programının içermesi gereken dersler şunlardır: Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları, Güvenlik Tedbirleri, Güvenlik Sistemleri ve Cihazları, Temel İlk Yardım, Olay Yeri Koruma, Yangın Güvenliği ve Tabii Felaketlerde Müdahale Tarzı, Patlayıcı Maddeler, Etkili İletişim, Kalabalık Yönetimi, Kişi Koruma, Uyuşturucu Madde Bilgileri, Silah Bilgisi ve Atış.

5188 sayılı Kanun ile ilgili Yönetmelikte, 2495 sayılı Kanun'dan farklı olarak, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na, olay yeri incelemesine, disiplin mevzuatına ve önleyici hizmetler mevzuatına yer verilmemiştir.¹⁶⁹ Özellikle PVSK ve Önleyici Hizmetler Mevzuatı'nın özel güvenlik görevlileri tarafından bilinmemesi uygulamada önemli sorunlara yol açacaktır. Eğitim saatlerinde sadece 10 ya da 20 saatlik bir artışla özel güvenlik görevlisi olacakların bu konularda da bilgi sahibi olmaları sağlanabilecekken çeşitli nedenlerle bu konulara eğitim programında yer verilmemiştir.

b. Özel Güvenlik Yenileme Eğitimi

5188 sayılı Kanun'un 11. Maddesi uyarınca özel güvenlik görevlilerinin çalışma izinleri 5 yıllık düzenlenmektedir ve 5 yıl sonunda gerekli işlemler yapılmadığı takdirde kişi özel güvenlik görevlisi olarak çalışma hakkını kaybetmektedir.

Özel güvenlik görevlilerinin, beş yıllık çalışma izinlerinin bitmesi üzerine, çalışma izinlerinin yenilenebilmesi için özel güvenlik yenileme eğitimi sertifikası almaları gereklidir. Aynı şekilde, özel güvenlik şirketleri ve özel eğitim kurumlarının yöneticilerinin yenileme eğitimini almaları ve beş yılda bir yenileme eğitimi sertifikalarını İçişleri Bakanlığı'na ibraz etmeleri zorunlu kılınmıştır.

¹⁶⁹ Ali Şafak, Özel Güvenlik Görevlilerinin Eğitimi ve Yasa Öncesi Güvenlik Görevlisi Olanların Durumu Sorunları, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 95.

c. Özel Güvenlik Temel Eğitimi ve Yenileme Eğitimi Sınavları

Özel güvenlik görevlisi unvanını kazanabilmek için adayların yukarıda anılan eğitimleri başarı ile tamamlamaları ve ayrıca merkezi olarak yapılan sınavda başarılı olmaları gerekmektedir.

Yönetmeliğin 34. maddesine göre özel güvenlik görevlisi olacak kişilerin, özel güvenlik eğitimi süresince verilen derslerin en az üçte ikisine devamı zorunlu tutulmakta, özel eğitim kurumlarınca, kursun sonunda adayların derslere devam durumunu gösteren devam çizelgesi düzenlenmekte, kabul edilebilir bir özrü bulunmaksızın derslerin %10'undan fazlasına devam etmeyenlerin kursla ilişkisi kesilmektedir.

Söz konusu sınavda adayların başarı puanı; yazılı ve uygulamalı sınavdan aldıkları puanların toplamının aritmetik ortalamasıyla bulunmakta; adayların başarı puanının yeterli sayılabilmesi için, sınav ortalamasının en az altmış, yazılı ve uygulamalı sınav puanlarının ise her birinin en az elli olması şartı aranmaktadır. Sınavlarda yeterli başarıyı sağlayamayan adaylar, yeniden özel eğitim kursuna devam etmeksizin aynı yıl içinde birbirini takip eden üç sınava katılabilme hakkına sahiptir.

Söz konusu üç sınavda da başarısız olan adaylarda, tekrar özel eğitim kursuna devam şartı aranmaktadır. Silahsız olarak görev yapacak özel güvenlik görevlilerinin sınavları sadece yazılı sınavdan oluşmaktadır. Bu sınavda en az altmış puan alan adaylar başarılı sayılmaktadır.

EGM'nin istatistiklerine göre 2007 yılı sonunda 520 olan eğitim kurumu sayısı 2008 yılsonu itibariyle 604'e çıkmıştır. Bunlardan sadece 4 eğitim kurumu jandarma bölgesinde görev almaktayken geri kalan 600 eğitim kurumu ise polisin yetki alanları içerisinde bulunmaktadır.¹⁷⁰ Bu hızlı artış da belli başlı sorunların bir an önce ele alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

5188 sayılı Kanun'un yürürlüğe girişinden bu yana yapılan 19 temel eğitim sınavına 689.861 kişi katılmıştır. Katılanlardan %68'i yani 469.440 kişi başarılı olmuş ve özel güvenlik görevlisi olarak çalışmaya hak kazanmıştır.¹⁷¹

B. Özel Güvenlik Görevlilerinin İstihdamı

Özel güvenlik görevlilerinin istihdam usullerine baktığımızda hem özel hukuk kişileri için hem de kamu kurumları için tek usulün olduğunu görüyoruz. Özel hukuk kişileri tarafından çalıştırılacak özel güvenlik görevlilerinin işçi statüsünde çalışacakları açıktır. Aynı şekilde kamu kurumlarında çalıştırılacak özel güvenlik görevlileri de işçi statüsünde çalıştırılmaları gerekmektedir. Bunun dayanağı da 5188 sayılı Kanun'un 3. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin atanmasından değil "istihdam"ından bahsedilmesi, iptali mümkün olan çalışma izinleri bulunması ve ilgili kanunun 15. maddesinde iş sözleşmesinden bahsedilmesidir. Dolayısıyla özel

¹⁷⁰ <http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp>, (07.03.2009).

¹⁷¹ <http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp>, (07.03.2009). Özel güvenlik temel eğitiminden başarı ile geçen herkesin özel güvenlik görevlisi olduğu düşünülmemelidir. Sertifikanın alınmasından sonra da çok sayıda ve maliyeti yüksek olan prosedürler mevcuttur. Birçok kişinin bu aşamayı maddi imkânsızlıklar nedeniyle tamamlayamadığı bilinmektedir.

güvenlik görevlilerinin her halükarda işçi statüsünde çalıştırılmaları gerekmektedir.¹⁷²

C. Özel Güvenlik Görevlilerinin Görev Alanları

Devlet, iktidar sahibi olduğu alanda doğrudan güç kullanma tekeline sahiptir. Bu tekelin kullanımı hukuk devletinde kanunlara bağlı olarak, hukuk devleti niteliği taşımayan devletlerde ise yöneticilerin takdiri ile gerçekleştirilmektedir. Devletler iç güvenliği sağlarken güç kullanma tekellerinden yola çıkarlar ve devletin hakim olduğu her alanda iç güvenlik görevlileri yetkilidir. Ülkemizde de polis ve jandarma sınırlar dâhilinde yetkili oldukları alanlarda güç kullanma tekeline sahiptirler.

Zaman ve mekan sınırlaması olmaksızın yetkilerini kullanan devletin iç güvenlik birimlerinin aksine özel güvenlik görevlileri için durum farklıdır. Özel güvenlik görevlileri 5188 sayılı Kanun'da belirlenen görev alanı ile sınırlıdır. Özel güvenlik görevlilerinin kendilerine tanınan yetkileri kullanabilmeleri -belirli istisnaları olmakla birlikte- ancak belirtilen görev alanı içerisinde mümkündür.

2495 sayılı Kanun'un birinci ve ikinci maddelerinden görülmektedir ki, özel güvenlik görevlilerinin görev alanları tahdidi olarak madde metninde sayılmıştır ve bu sayılan yerler dışında özel güvenlik görevlisi çalıştırılması mümkün değildir. Ayrıca 11. madde ile de özel güvenlik teşkilatının görev alanı ilgili kuruluşun faaliyet alanı olarak belirlenmiştir. 2495 sayılı Kanun özel güvenlik görevlilerinin esas olarak

¹⁷² Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 133. Nitekim Ankara Üniversitesi'nin 6890 ihale numarası ve "Başkanlığımız ve Bağlı Birimlerin 2007 Mali Yılı Güvenlik Hizmeti" başlığı ihale ile özel güvenlik görevlisi almış olması da bunu doğrulamaktadır. <http://ihale.ankara.edu.tr/ihale.php?id=6890>, (13.11.2006).

ülke ekonomisi açısından hayati önem taşıyan yerleri korumasını kabul etmiş, 1992 değişikliği ile de enerji kaynakları ya da üretim tesisleri Kanun kapsamına alınmıştır. 5188 sayılı Kanun'da özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarının belirlenmesinde herhangi bir kısıtlamaya gidilmemiştir. Kanun metninden anlaşıldığı üzere her kişi ve her kurum/kuruluşun özel güvenlik hizmeti satın alması –Özel Güvenlik Komisyonu'ndan gerekli iznin alınması koşuluyla– mümkündür. Eski Kanun'da olduğu gibi mekânsal bir kısıtlama söz konusu değildir. Ancak Kanun bazı yetkilerin hangi alanlarda kullanılabileceğini belirlemiştir. Bu nedenle belirlenen yetkiler ancak belirlenen bölgelerde kullanılabilecektir.

5188 sayılı Kanun'un 9. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin görev alanları belirlenmiştir.¹⁷³ Madde şu şekildedir:

Madde 9:

Bu görevliler 7 nci maddede sayılan yetkileri sadece görevli oldukları süre içinde ve görev alanlarında kullanabilirler.

Özel güvenlik görevlileri silahlarını görev alanı dışına çıkaramazlar. İşlenmiş bir suçun sanığı veya suç işleyeceğinden kuvvetle şüphe edilen kişinin takibi, dışarıdan yapılan saldırılara karşı tedbir alınması, para ve değerli eşya nakli, kişi koruma ve cenaze töreni gibi güzergâh ifade eden durumlarda güzergâh boyu görev alanı sayılır. Görev alanı, zorunlu hallerde Komisyon kararıyla genişletilebilir.

¹⁷³ 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun'un 5. maddesi ile birlikte "spor alanlarının iç güvenliği" özel güvenlik görevlilerinin kanuni görev alanı haline gelmiştir. İlgili maddeye göre "Spor kulüpleri, güvenliği sağlamaya yetecek sayıdaki güvenlik elemanlarını müsabaka öncesinden müsabakanın tamamlanıp seyircinin ve sporcuların tahliyesine kadar geçecek dönem içerisinde, müsabakanın yapılacağı yerde bulundurmak ve spor alanının iç güvenliğini sağlamakla yükümlüdürler." Faik Çelik, "Özel Güvenlikte Faaliyet Çeşitlenmesi ve Özel Güvenliğin İktisadi Boyutları", **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 202. F.Çelik'in "faaliyet çeşitlenmesi" olarak andığı bu husus özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarının zaman içinde toplumsal olaylara kadar genişletilebileceğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilmektedir. Havaalanlarında özel güvenlik görevlilerinin genel kolluk birimlerinin yaptıkları güvenliği sağlama görevini de büyük oranda üstlenmişlerdir. Ali Uzuner, Sivil Havacılıkta Özel Güvenlik, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 213.

Zor kullanma ve yakalama yetkilerinin kullanılmasını gerektiren olaylar en seri vasıtayla yetkili genel kolluğa bildirilir; yakalanan kişi ve zapt edilen eşya genel kolluğa teslim edilir.

Görüldüğü üzere madde ilk fıkrasında öncelikle genel bir hüküm koyarak özel güvenlik görevlilerinin yetkilerini kullanma haklarını ‘süre’ ve ‘mekân’ ile sınırlamıştır. Ancak ikinci fıkranın özellikle son cümlesi ile genel hüküm oldukça esnetilmiştir. Bu cümleye göre Komisyon alacağı bir karar ile özel güvenlik görevlisinin görev alanını sınırsız bir şekilde genişletebilecektir.

Bu durumun üç sakıncası mevcuttur. Bunlardan ilki özel güvenlik görevlilerinin genel kolluk değil “yardımcı” kolluk olmasıdır. 5188’in birinci maddesinde bu durum belirtilmiştir. Madde hükmünde “kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmeti” demek suretiyle özel güvenliğin ikincil bir yapı olduğu belirtilmiştir. Ancak komisyonun sınırsız genişletme yetkisi özel güvenlik görevlilerinin asli görevli olabilmelerine imkân tanımaktadır.

İkinci sakınca ise komisyon kararı ile özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarının genişletilmesi neticesinde, görevlilerin çalıştıkları şirket ile yaptıkları sözleşmeyi ihlal etmelerine yol açacak olmasıdır. Ayrıca görev alanını genişletme kararı neticesinde örneğin bir alışveriş merkezinde çalıştırılan görevli şehrin koruması için görevlendirilebilecektir. Bu durumda görevlinin her türlü masrafını karşılayan kuruluş da şehrin güvenliğinin sağlanmasını finanse eder hale gelecektir.¹⁷⁴ Görev alanının genişletilmesi durumunda hem özel güvenlik görevlisi

¹⁷⁴ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 207.

karşılığını almadığı bir çalışma yapmak zorunda kalacak, hem de şirket görev alanı genişletilen özel güvenlik görevlisinden sözleşmeyi uygulamasını isteyemeyecektir.

Görev alanının genişletilmesinin üçüncü sakıncası ise böyle bir durumun özel güvenlik görevlisinin belki de kolluk kuvvetlerinin bile yatıştırımadığı bir topluluk ile karşı karşıya kalması olacaktır. Bu durum sadece 120 saatlik bir eğitim alan özel güvenlik görevlisinin hayatını tehlikeye atmasına ya da muhataplarının kabul edilemez muameleye tabi tutulmasına neden olabilecektir.

Özel güvenlik görevlilerinin görev alanını Komisyon kararına gerek olmaksızın genişleten fiili durumlar da söz konusudur. Bu durumlar maddenin ikinci fıkrasında dile getirilmiştir. Bunlardan “para ve değerli eşya nakli, kişi koruma ve cenaze töreni” gibi durumlarda görev alanının genişlemesi görevin niteliği ile alakalıdır ve genel olarak korunan nesnenin hareketli olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak ikinci fıkranın ikinci cümlesinin başında yer alan “İşlenmiş bir suçun sanığı veya suç işleyeceğinden kuvvetle şüphe edilen kişinin takibi” nedeniyle görev alanının genişlemesi durumu özel güvenliği genel kolluğa yaklaştırmakta, koruma hizmetinin çapını oldukça genişletmektedir. Bu genişletici hükümden hareketle “özel güvenlik görevlisinin görevi ifa ediş tarzı ve amacı, devletin genel kolluk birimlerinin olaylara yaklaşım tarzına ve asayiş koruma temel amacına yaklaştıkça, ‘toplumda suçun önlenmesi ve suçluların yakalanması’ amacı ‘görev alanının korunması’ amacının önüne geçmekte olduğu görülmektedir. Ayrıca takibe ilişkin bu genişletici

husus özel güvenlik görevlilerini devletin genel kolluk birimlerinin statüsüne ve fonksiyonuna yaklaşıması”¹⁷⁵ sonucunu da ortaya koymaktadır.

“Suç işleyeceğinden kuvvetle şüphe edilen kişi” tanımlamasının net olmaması ciddi sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Böyle bir durumda kuvvetli şüpheye neden olacak emarelerin neler olduğunun bilinmemesi gibi nedenlerle yersiz suçlamalar özel güvenlik görevlileri tarafından yapılabilecek, hiçbir şekilde görev alanlarına bakılmaksızın herhangi bir anda şüphelendikleri bir kişiyi takip edebileceklerdir. Bu durumun çeşitli hak ihlallerine yol açabileceği açıktır.

5188 sayılı Kanun’da özel güvenlik görevlilerinin görev alanları ile ilgili bir husus daha mevcuttur. Kanun’un ateşli silahları düzenleyen 8. maddesine göre eğitim öğretim kurumlarında, sağlık tesislerinde, talih oyunları işletmelerinde, içkili yerlerde silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmayacaktır.¹⁷⁶ Buna dayanarak silahlı özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarının bu bölgeler dışında olması gerektiği ya da silahlı güvenlik görevlilerinin silahlarını kurumlarına teslim ettikten sonra bu alanlarda görev yapabilecekleri öngörülmektedir.

¹⁷⁵ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 205.

¹⁷⁶ Ankara Üniversitesi’nin 6890 ihale numarasına sahip özel güvenlik görevlisi alım ihalesinde ihale konusu hizmetin niteliği kısmında 64 adet silahsız ve 6 adet silahlı personel alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca ihale şartnamesinde hizmetin “Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığı, Vehbi Koç Öğrencievi, Cumhuriyet Öğrencievi, Milli Piyango Öğrencievi, Yıldırım Beyazıt Erkek Öğrencievi, Yıldırım Beyazıt Kız Öğrencievi, Keçiören Öğrencievi, Beypazarı Fahriye Özaka Öğrencievi, Cebeci Kampüsü ve Manavgat Öğrenci Rehabilitasyon Spor Eğitim Merkezi’nde” görüleceği dile getirilmiştir. Bu durumda anılan yerlerin tamamı eğitim ve öğretim kurumu olduğundan hareketle ihalede kanunun amir hükmünün açık bir şekilde ihlal edildiği görülmektedir. <http://www.ihale.ankara.edu.tr/ihale.php?id=6890>, (13.11.2006). Bu noktada dönemin Ankara Üniversitesi Rektörü’nün yaşanan bazı olaylar üzerine üniversitedeki tüm özel güvenlik görevlilerinin silahsız olduklarına ilişkin basına demeç vermiş olması da oldukça dikkat çekicidir. <http://www.tumgazeteler.com/?a=2862453>, (21.12.2008).

D. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

İç güvenlik alanındaki yetkilerin, devletin resmi görevlilerinden özel şirketlerde çalışan ve işçi statüsünde olan kişilere kayması devletin temel sistematiğinde de önemli değişimleri beraberinde getirecektir. Ayrıca güvenlik alanında özelleştirme toplumda da önemli sonuçlar doğuracaktır. Bu özelleştirme uygulaması ile birlikte toplumun “polis toplumu” veçhesi kazanması söz konusu olmaktadır. Zira polise ilaveten polis üniformasına benzer şekildeki üniformalarıyla binlerce özel güvenlik görevlisinin kamusal alanlarda hazır bulunması toplumdaki polis etkisini artırmaktadır.¹⁷⁷ Özel güvenlik görevlilerinin yarattığı bu etkinin boyutlarını etkileyen en önemli husus da kendilerine tanınan yetkililerdir.

Yetki kavramı kanun, tüzük ve yönetmeliklerle yapılması istenen hizmetleri yapabilme gücü olarak tanımlanabilmektedir. Yetkinin kaynağı ve sınırları Anayasa ve kanunlardır. Yetkinin başlıca özellikleri hak olmayıp mükellefiyet olması, görevin yerine getirilmesinde kullanılması, zaman mekan ve konu ile sınırlı olması, genel olması ve kamu yararı için kullanılabilir olmasıdır.¹⁷⁸

Kamu gücü ayrıcalıklarından çok önemli bir kısmının belli sınırlar dahilinde de olsa özel kişilere devredildiği özel güvenlik sisteminin en önemli noktası bu kişilere verilen yetkilerin neler olduğudur. Özel güvenlik görevlilerine tanınan yetkilerin ele alındığı bu bölümde, hem özel güvenliğin genel kolluk ile benzerlik taşıdığı noktalara, hem de bu yetkilerin kişi hak ve özgürlükleri alanında sebep olabileceği sorunlara işaret edilecektir.

¹⁷⁷ Tanıl Bora, “Özel Güvenlik ve Polis Toplumu”, s. 22.

¹⁷⁸ Ahmet Hamdi Aydın, **Polis Meslek Hukuku**, s. 83-84.

Özel güvenlik görevlilerinin yetkilerine ilişkin düzenleme esas olarak 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinde yer almaktadır. Bu maddede özel güvenlik görevlilerine verilen yetkiler on bir ayrı bent halinde sıralanmıştır. Bunun dışında özel güvenlik görevlilerinin silah bulundurma ve taşıma yetkisine ilişkin düzenleme de Kanun'un 8. maddesinde yer almaktadır. Özel güvenlik görevlileri Kanun'un ilgili maddesinde belirtilen ve tahdidi olarak sayılan bu yetkiler dışında herhangi bir yetkiye sahip değildir ve idari başka bir düzenleme ya da emirle bu yetkileri dışındaki bir faaliyetin içinde bulunması mümkün değildir.¹⁷⁹

5188 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre özel güvenlik görevlilerinin 7. maddede sayılan yetkileri sadece görevli oldukları süre içinde ve görev alanında kullanmaları mümkündür. Görev alanının ilgili kurum tarafından genişletilmesi durumu istisna olmakla birlikte, görüldüğü üzere özel güvenlik görevlisinin yetkili olmadığı bir alanda kendisine Kanun ile tanınan yetkileri kullanması mümkün değildir.

Özel güvenlik görevlisinin görev alanı dışında bir suça müdahale etmesi durumunda kendisi bu müdahaleyi özel güvenlik görevlisi sıfatı ile değil vatandaş sıfatı ile yapmış olacak ve gerekli kanuni işlemler buna göre yürütülecektir.

Özel güvenlik görevlisinin kendisine tanınan yetkileri görev alanı dışında kullanabilmesinin istisnası Kanun'un 9. maddesinde yer almaktadır. Buna göre "işlenmiş bir suçun sanığı veya suç işleyeceğinden kuvvetle şüphelenilen kişinin

¹⁷⁹ Bu durumun tek istisnası özel güvenlik görevlilerinin genel kolluğun emri altına girdiği durumlardır.

takibi, dışarıdan yapılan saldırılara karşı tedbir alınması, para ve değerli eşya nakli, kişi koruma ve cenaze töreni gibi güzergah ifade eden durumlarda güzergah boyu görev alanı sayılır.” Bu hükümlerle birlikte belirtilen durumlarda özel güvenlik görevlilerinin yetkilerini kullanacakları alan genişlemektedir. Ancak özellikle takip ile ilgili durumların hukuka uygunluğunun tartışmalı olması ve somutlaştırılmasının zorluğu nedeniyle belirsiz yetki alanı genişlemesi hukuk devleti ilkesine aykırılık taşımaktadır.

Özel hukuk kişilerinin özel hukuk hükümleri çerçevesinde sahip olduğu yetkilerden daha fazla yetkiyle donatılması, bu görevlerin fonksiyonunu ve statüsünü devletin genel kolluk birimlerinin fonksiyonuna ve statüsüne yaklaştıracaktır.¹⁸⁰ İlgili mevzuatta özel güvenlik görevlilerine verilen yetkiler devletin resmi kolluk birimlerine verilen yetkilere oldukça yaklaşmaktadır ve bu durum da özel güvenliğin genel kolluk faaliyetlerinde bulunduğuna ilişkin tezimizi güçlendirmektedir.

Kanun’un 12. maddesine göre özel güvenlik görevlisinin bu yetkilerini kullanabilmesi için yakasında valilikçe verilen özel güvenlik kimlik kartı bulunmalıdır. Söz konusu kartı olmayan görevli 7. maddede sayılan yetkilerini hiçbir şekilde kullanamayacaktır. Bu kuralın istisnası da bulunmadığından biraz sonra açıklanacak yetkilerin ön koşulu olarak kimlik kartının yakada asılı olmasının göz önüne alınması gerekmektedir.¹⁸¹

¹⁸⁰ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 211

¹⁸¹ Ancak kimlik kartı olmaksızın 7. maddede sayılan yetkileri kullanan özel güvenlik görevlisine ilişkin herhangi bir ceza ya da yaptırımın 5188 sayılı Kanun’da yer almadığı belirtilmelidir.

Bölümün bundan sonraki kısmında 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile özel güvenlik görevlilerine verilen yetkilerin neler olduğu genel başlıklar altında ele alınacaktır.

1. Kimlik Sorma

Kimlik sorma yetkisine genel kolluk açısından bakıldığında Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na göre "polis suç işlenmesini önlemek veya işlenmiş suçların faillerini ele geçirmek için kişilerden kimliğini sorabilir. Bu istem karşısında herkes nüfus hüviyet cüzdanı, ehliyet, pasaport veya resmi bir belgeyi göstererek kimliğini belirlemek zorundadır." Ayrıca 5681 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na eklenen bir hükümlerle birlikte kimliği olmayan ve kimliğini ispat edemeyenlerin gözü altına alınabilecekleri ve hatta tutuklanabilecekleri belirtilmiştir.¹⁸² Görüldüğü gibi bu yetki genel kolluğa tanınmış olup, kademeli şekilde özgürlüklere müdahale etmektedir.¹⁸³ Getirilen yeni düzenleme karşısında kişinin en temel hakkına kimliği olmaması nedeniyle yapılabilecek müdahale özel güvenlik görevlilerine verilen kimlik sorma yetkisini daha önemli kılmaktadır. Özel güvenlik görevlilerinin PVSK kapsamında olmadıkları açık olmakla birlikte kimlik sorma yetkilerinin kötüye kullanımı ya da sayılan yetkilerin aşımı kişilerin mağdur olmaları sonucunu doğurabilecektir.

Özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorabilmelerine imkân tanıyan düzenleme 7. maddenin "b" ve "f" fıkralarıdır. Buna göre özel güvenlik görevlileri "toplantı,

¹⁸² Kerem Altıparmak vd., "Polis Vazife ve Selahiyet Kanununda Değişiklik: Durdurma, Kimlik Sorma, Arama, Parmak İzi Alınması, Silah Kullanma", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Çalışma Metinleri:V**, Ankara, 2007, s. 12-14.

¹⁸³ İdris Güzel, "Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri ve İnsan Hakları", **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 234.

konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde” ve “hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde” kimlik sorma yetkisine sahiptirler.

Kanun’da kimlik sorma yetkisinin diğer konularda da olduğu gibi tahdidi olarak düzenlendiği, yani özel güvenlik görevlilerinin bu alanlar dışında hiçbir şekilde kimlik sorma yetkilerinin olmadığı önemle belirtilmelidir. Buradan da anlaşılacağı üzere özel güvenlik görevlilerinin üniversite veya okul kampüslerinde¹⁸⁴, devlet dairelerinde, alışveriş merkezlerinin girişlerinde kimlik kontrolü yapmaları mümkün değildir.

Özel güvenlik görevlisinin kimlik sorma yetkisi temel hak ve özgürlüklere en az müdahale edici mahiyetteki yetkidir. Önleyici mahiyetteki kimlik sorma yetkisi şüphenin doğması ve yoğunlaşmasıyla kimlik tespiti, yakalama ve el koymaya kadar gidebilecek süreci başlatması mümkündür.¹⁸⁵ Kimlik sorma aşamasında haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişilere rastlanması durumunda ise özel güvenlik görevlilerinin bu kişileri yakalama yetkisi doğabilecektir.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Kanun’daki açık düzenlemeye karşın Ankara Üniversitesi Cebeci Kampüsü’nde özel güvenlik görevlilerinin kimlik sormalarına imkân tanıyan düzenlemenin Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden alınan bir görüş yazısına dayandığı bilinmektedir. 2007 yılında dönemin Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekan Yardımcısı ile yapılan görüşmede “özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorma yetkilerinin bulunmadığının bilindiği ancak üniversite yönetiminin de kampüslere sadece öğrencilerin girmesini sağlayacak bir düzenleme yapmaya hakkı bulunduğu, bu nedenle özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorabilecekleri” belirtilmiştir.

¹⁸⁵ Mustafa Gülcü, **Özel Güvenlik Hukuku**, s.189–190. Feridun Yenisey, **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1999, s. 139.

¹⁸⁶ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 233.

2. Arama

Arama, saklı olan bir kişinin veya gizlenmiş ve saklı olan bir eşyanın ele geçirilmesi maksadı ile yapılan işlemdir ve özel hayatın gizli alanına müdahaleye yol açmaktadır.¹⁸⁷ Özel güvenlik görevlilerine aramaya ilişkin verilen yetkiler sadece 5188 sayılı Kanun ile sınırlıdır. Bazı kaynaklarda Adli ve Önleme Arama Yönetmeliği ile özel güvenlik görevlilerine yeni yetkiler verildiği belirtilse de anılan Yönetmelikte sayılan yetkiler 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile aynıdır. Buna göre özel güvenlik görevlilerinin aramaya ilişkin yetkilerini düzenleyen maddenin ilgili fıkraları şu şekildedir:

Madde 7

Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri şunlardır:

- a) Koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.
- b) Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.
- c) Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 90 ıncı maddesine göre yakalama
- d) Görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama.
- e) Yangın, deprem gibi tabii afet durumlarında ve imdat istenmesi halinde görev alanındaki işyeri ve konutlara girme.
- f) Hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde kimlik sorma, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.
- g) Genel kolluk kuvvetlerine derhal bildirmek şartıyla, aramalar sırasında suç teşkil eden veya delil olabilecek ya da suç teşkil etmemekle birlikte tehlike doğurabilecek eşyayı emanete alma.

¹⁸⁷ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 244.

Aktarılan fıkralardan ‘a’, ‘b’ ve ‘f’ fıkraları benzer hükümler içermektedir. ‘a’ fıkrasına göre özel güvenlik görevlileri koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları x-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme yetkisine sahiptirler. Ancak bu düzenlemede dikkat edilmesi gereken nokta özel güvenlik görevlilerinin kişilerin içeriye arandıktan sonra girmelerinin ardından bu fıkraya göre arama yapamayacak olduklarıdır. Bu fıkra hükmü sadece görev alanlarına girmek isteyenlerin aranmasını düzenlemektedir. Özel güvenlik görevlilerinin belli bir aramadan geçtikten sonra görev alanlarında bulunan kişileri veya bu kişilere ait eşyaları arayamayacakları kabul edilmelidir.

Söz konusu durum ‘a’ fıkrasında sayılan durumlarda geçerlidir. Bunun yanında diğer iki fıkroda, yani ‘b’ ve ‘f’ fıkraları uyarınca yapılacak aramalar için “girmek isteyenler” sınırlaması getirilmemiş, aramaların kişi belirtilen alanda bulunduğu sürece –maddede belirtilen şekilde olmak kaydıyla- yapılabilmesine imkân tanınmıştır.

Ayrıca özel güvenlik görevlilerinin arama yapmalarına ilişkin başka bir husus da el ile arama yapamayacaklarıdır. El ile arama yapma yasağı sadece ilgili maddenin ‘a’, ‘b’ ve ‘f’ bentleri için geçerlidir. Yani özel güvenlik görevlileri görevli oldukları alanlarda kişilerin üstlerini, eşyalarını ancak dedektörle arayabilecektir. Özel güvenlik görevlileri alışveriş merkezlerinde olduğu gibi kişiyi duyarlı kapıdan geçirdikten sonra çantasını el ile arama yetkisine sahip değildir. Bunun yanında haklarında yakalama kararı bulunan kişilere ilişkin aramalarda, CMK uyarınca

yapılacak aramalarda el ile aramanın yapılamayacağına dair bir hüküm mevcut değildir.

Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 14. maddesinde kamuya açık alanlarda üst aramasının 24.05.2003 tarih ve 25117 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği hükümlerine göre yapılacağı belirtilmektedir. Ancak belirtilen arama yönetmeliğine bakıldığında konunun 8. ve 21. maddelerinde düzenlendiği ancak bu düzenlemelerin 5188 sayılı Kanun ile paralellik taşımadığı görülmektedir. Özel güvenlik görevlilerinin arama yetkilerinin özel olarak devletin genel kolluk birimleri için yazılmış bir yönetmeliğe atıfla belirlenmesi hukuk devleti ilkesinin ihlali sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca 5188 sayılı Kanun’da olmayan veya Kanun’un izin vermediği hususların arama yönetmeliğinde mevcut olması da bu ihlali güçlendirmektedir.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 90. maddesinde düzenlenen durumda yani suçüstü durumunda herkesin -geçici olarak- yakalama yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. 5188 sayılı Kanun da suçüstü durumunda özel güvenlik görevlisine yakalama hakkı vermektedir. Ancak 5188 sayılı Kanun yakalama yanında yakalama ile orantılı arama yetkisini de özel güvenlik görevlisine vermektedir.

Ayrıca özel güvenlik görevlilerinin Kanun’un 7. maddesinin yukarıda aktarılan ‘g’ fıkrası nedeniyle yaptıkları aramalar sırasında “suç teşkil eden veya delil olabilecek ya da suç teşkil etmemekle birlikte tehlike doğurabilecek eşyayı emanete alma” yetkilerinin de bulunduğu belirtilmelidir. Kanun bu durumda ortaya çıkacak

temel hak ihlallerinin önlenmesini özel güvenlik görevlisinin durumu derhal genel kolluk kuvvetlerine bildirmesini şart koşarak sağlamaya çalışmıştır.

Son olarak maddenin 'e' fıkrasına bakıldığında özel güvenlik görevlilerinin görev alanlarında bulunan bağımsız konut ve işyerlerine içindekileri bir tehlikeden korumak amacıyla girebilecekleri görülmektedir.¹⁸⁸ Ayrıca Kanun ile "imdat" çağrısı yapılan ve görev alanında olan işyeri ve konutlara da girme hakkı tanınmıştır.

3. El Koyma

El koyma bir eşya üzerinde kişinin tasarruf yetkisinin rızası dışında elinden alınmasıdır. Bu nedenle birtakım kurallara bağlıdır. El koymaya karar verme yetkisi hakimindir. Ancak gecikmesinde sakınca görülen hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emri ile kolluk görevlileri el koyma işlemini yapabilirler.¹⁸⁹ Özel güvenlik görevlilerinin yetkisi ise istisnanın da istisnasıdır.¹⁹⁰

5188 sayılı Kanun'da el koymaya ilişkin düzenlemeler 7. maddenin 'g' ve 'h' fıkralarındadır. Bu fıkralara göre:

- g) Genel kolluk kuvvetlerine derhal bildirmek şartıyla, aramalar sırasında suç teşkil eden veya delil olabilecek ya da suç teşkil etmemekle birlikte tehlike doğurabilecek eşyayı emanete alma.
- h) Terk edilmiş ve bulunmuş eşyayı emanete alma.

¹⁸⁸ Mustafa Gülcü, **Özel Güvenlik Hukuku**, s. 228.

¹⁸⁹ 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 127. maddesi.

¹⁹⁰ **a.e.**, s. 238.

Maddenin ‘g’ fıkrasında görüldüğü üzere özel güvenlik görevlisine aslında hakim olan bir yetki verilmektedir. Böyle bir durumda kamu kudreti kullanan özel güvenlik görevlisinin el koyma hakkını kötüye kullanmasının önüne nasıl geçilebileceği sorusu yanıtsız kalmaktadır. Genel kolluk kuvvetlerine derhal bildirim mümkün olduğu kabul edilse dahi bu hüküm ile ortada bir hakim kararı olmaksızın bir özel hukuk kişinin başka bir özel hukuk kişinin mülkiyet hakkına müdahalesi imkânı doğmuştur ki özel güvenlik görevlilerinin mülkiyet haklarına müdahalesine imkan veren benzeri düzenlemeler özel güvenlik konusunda en sorunlu alanlardandır.¹⁹¹

Maddenin “h” fıkrasında yapılan düzenleme ise yerinde olmakla birlikte emanete alınan eşyanın akıbeti hakkında bir düzenleme yapılmamış olması sorun yaratabilecektir. Ayrıca özel güvenlik görevlisi bu fıkra kapsamında el koyduğu veya emanete aldığı eşyayı inceleme ve değerlendirme yetkisine sahip değildir. El konulan eşya bir tutanakla derhal genel kolluğa teslim edilmelidir.

4. Zor Kullanma

Devlet kontrolündeki genel kolluğa ilişkin kaygıların en çok yoğunlaştığı konu zor kullanmadır. Gerçekten de kolluk görevlileri tarafından zor kullanma yetkisinin kullanılması kişilerin temel hak ve hürriyetlerine doğrudan müdahale şeklini almaktadır. Genel idari kolluk görevlileri tarafından yerine getirildiğinde dahi sıkça eleştiri konusu olabilen bir yetkinin özel güvenlik görevlilerine verilmesi dikkat çekicidir.

¹⁹¹ Rick Sarre, “Legal Sources of Private Security Power”, **Canberra Law Review**, Vol.7, 2003, s. 127.

Özel güvenlik görevlilerinin zor kullanmaya ilişkin yetkileri 5188 sayılı Kanun'un özel güvenlik görevlilerinin yetkilerinin sayıldığı 7. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili 'k' fıkrası şu şekildedir:

k) Türk Medeni Kanununun 981 inci maddesine, Borçlar Kanununun 52 nci maddesine, Türk Ceza Kanununun 24 ve 25 inci maddelerine göre zor kullanma.

Borçlar Kanunu'nun ilgili maddesi Meşru Müdafaa, Zor Durumda Bulunma ve Hakkını Korumak İçin Kuvvet Kullanılması, Türk Medeni Kanunu'nun ilgili maddesi ise Zilyetliğin Korunması ile ilgilidir.

Buna göre Medeni Kanun'un 981. maddesine göre yapılan zor kullanmada korunması gereken alanda var olan eşyanın korunması ve korunan alanın savunulması durumunda zor kullanmaya kanuni dayanak oluşturulmuştur.¹⁹² Borçlar Kanunu'nun 52. maddesine göre zor kullanma ise özel güvenlik görevlisine meşru müdafaa ve zor durumda bulunma halinde zor kullanma yetkisi vermektedir. Ancak bu kanuni dayanak da madde metinlerinde belirtilen sınırlamalara tabi olmalıdır. Aksi takdirde ilgili maddelerin özel güvenlik görevlisine sınırsız bir yetki verdiği sonucu ortaya çıkacaktır ki böyle bir durum söz konusu değildir.

5188 sayılı Kanun'un ilk halinde eski Türk Ceza Kanunu'na atıf yapılmakta iken, 2008 yılında yapılan değişiklik ile yeni Türk Ceza Kanunu'na atıf yapar hale getirilmiştir. Bu maddeler kapsamında ilk olarak kanunun ve yetkili merciin emrini ifa ve ikinci olarak meşru müdafaa durumları kastedilmektedir.

¹⁹² Orhan Filiz, **Türkiye'de Özel Güvenlik Yönetimi**, s. 153.

Bu üç hükümden hareketle şu sonuç çıkarılabilir: Özel güvenlik görevlileri adına çalıştıkları kişilerin zilyetliğindeki malları onların ve başkalarının can ve mallarını, özel hukuk kuralları (ve kısmen Ceza Hukuku kuralları) çerçevesinde koruyabilecek; özel güvenlik görevlileri 5188 sayılı Kanun'un kendilerine verdiği yetkileri kullanabilecek ve bunu yaparken de, kendilerine yetkili merciler tarafından verilecek emirleri yerine getirirken de Ceza Hukuku tarafından korunacaktır.¹⁹³

Sayılan bu yetkilerin sadece özel güvenlik görevlilerine tanınmadığı açıktır. Bu kanun maddeleri özel hukuk ve kamu hukuku alanında düzeni sağlamak, toplum yaşamında gelişen olaylara yanıt verebilmek adına kaleme alınmışlardır. Ancak özel güvenlik görevlilerinin 5188 sayılı Kanun uyarınca farklılıkları bu hususlarda yetkili ve görevli kılınmış olmalarıdır. Yani bir vatandaştan farklı olarak özel güvenlik görevlileri gerekli durumlarda kendilerine tanınan bu yetkileri kullanmak zorundadır. Ancak bir vatandaşın çoğu durumda böyle bir yükümlülüğü bulunmayacaktır.

5. Yakalama

Yakalama kamu güvenliğine, kamu düzenine veya kişinin vücut veya hayatına yönelik var olan bir tehlikenin giderilmesi için denetim altına alınması gereken ya da suç işlediği yönünde kuvvetli iz, eser, emare ve delil bulunan kişinin gözaltına alma veya muhafaza altına alınma işlemlerinde hakim kararı olmaksızın özgürlüğünün geçici olarak kısıtlanmasıdır.¹⁹⁴

¹⁹³ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 218.

¹⁹⁴ İdris Güzel, "Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri ve İnsan Hakları", **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 236.

5188 sayılı Kanun'da yakalamaya ilişkin dört yetkilendirme vardır. Kanun'un 7. maddesinin ilgili fıkraları şu şekildedir:

Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

Madde 7

- c) Ceza Muhakemesi Kanununun 90 ıncı maddesine göre yakalama ve yakama nedeniyle orantılı arama
- d) Görev alanında haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama
- ı) Kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama
- j) Olay yerini ve delilleri koruma, bu amaçla Ceza Muhakemesi Kanununun 168 inci maddesine göre yakalama

Görüldüğü üzere 5188 sayılı Kanun özel güvenlik görevlilerine birçok durumda yakalama yetkisi tanımaktadır. Madde'nin "c" bendinde ele alınan husus suçüstü durumlarını kapsamakta ve özel güvenlik görevlisinin suçüstü durumu ile karşılaşması durumunda ilgili kişiyi yakalamasına ve hatta arama yapmasına izin vermektedir. Ayrıca aranan kişilerin de yakalanabileceği ve kişilerin korunması amacıyla yakalama yapılabileceği belirtilmektedir. Ancak bu durumlar keyfi davranışlara çok açıktır. Özellikle maddenin "ı" bendi herhangi bir kamusal sorumluluğu olmayan özel güvenlik görevlisinin kötüye kullanımına açıktır. Söz konusu yakalama yetkisinin Kanun metninde yer alan ifadelerin genişliği nedeniyle kötüye kullanılması mümkün olabilecektir. Hem "c" bendinde sayılan suçüstü durumunda yakalama, hem de diğer iki bentte sayılan yakalama yetkileri, özel güvenlik görevlileri tarafından yapılacak keyfi yakalamalara açıktır. Bu noktada özel güvenlik görevlilerine düşen sorumluluk 5188 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 3.

fıkrasında ifade edilmiştir. Fıkra ile yakalama durumunda durumun en kısa zamanda genel kolluğa bildirilmesi istenmektedir.¹⁹⁵

Üzerinde önemle durulması gereken bir diğer nokta, ilgili maddenin “j” bendidir. 5188 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihte, “j” bendi o dönem yürürlükte olan 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun 157. maddesine atıf yapmakta ve bu maddeye göre yakalama yapılmasına imkân tanımaktaydı. Ancak bu durum özel güvenlik görevlilerinin yetkilerinin bir anda polisler ile aynı seviyeye gelmesine neden olmaktadır. Şöyle ki, 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlükten kalkan eski Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun ilgili maddesi olay mahallinin korunması amacıyla ilgili memura gözaltına alma yetkisi tanımıştır. 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun yürürlükten kalkmasına kadar geçen sürede özel güvenlik görevlileri kişileri gözaltına alma hakkına sahip olmuşlardır. 2005 yılı Haziran ayında 1412 sayılı Kanun’un yürürlükten kalkması ve yerine 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile birlikte bu durum ortadan kalkmıştır çünkü yeni Kanun’un ilgili maddesinde gözaltına alma yetkisi söz konusu değildir.

Devletin temel fonksiyonlarından olan güvenlik hizmetinin özel kişilere devrinde çok önemli bir noktaya işaret eden bu husus 1412 sayılı Kanun’un yürürlükten kalkması ile geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü 5271 sayılı CMK’nın paralel

¹⁹⁵ 5188 sayılı Kanun’un 9. maddesinin üçüncü fıkrası şu şekildedir: “Zor kullanma ve yakalama yetkilerinin kullanılmasını gerektiren olaylar en seri vasıta ile yetkili genel kolluğa bildirilir; yakalanan kişi ve zapt edilen eşya genel kolluğa teslim edilir”

maddesinde¹⁹⁶ artık gözaltına almaktan değil zor kullanarak alınan tedbire aykırı kişileri bu müdahaleden men etmekten bahsetmektedir. 5271 sayılı Kanun'un gözaltına alma yetkisini bu madde ile tanımaması neticesinde özel güvenlik görevlilerinin de gözaltına alma yetkileri ortadan kalkmış olmaktadır.

6. Silah Kullanma

5188 sayılı Kanun'un 8. maddesi özel güvenlik görevlilerinin silah bulundurma ve taşımalarını mümkün kılmaktadır. Ancak hangi koruma ve güvenlik hizmeti için ne miktar ve özellikte ateşli silah bulundurulabileceği özel güvenlik komisyonu tarafından¹⁹⁷ belirlenecektir. İlgili yönetmeliğe göre de fiziki önlemlere ve güvenlik cihazlarına öncelik verilmek kaydıyla yarı otomatik tabancaların ve bazı av silahlarının bulundurulması mümkündür. Ayrıca Yönetmelik uzun namlulu silah başvurusunda bulunan kuruluşların¹⁹⁸ taleplerinin Genelkurmay Başkanlığı'ndan alınan görüşün ardından karara bağlanacağını düzenlemiştir.

¹⁹⁶ 5271 sayılı Kanun'un 168. maddesi: "Olay yerinde görevine ait işlemlere başlayan adli kolluk görevlisi, bunların yapılmasına engel olan veya yetkisi içinde aldığı tedbirlere aykırı davranan kişileri, işlemler sonuçlanıncaya kadar ve gerektiğinde zor kullanarak bundan men eder."

¹⁹⁷ 5188 sayılı Kanun'un 8. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin hangi "ateşli silahları" taşıyabileceklerine ilişkin karar özel güvenli komisyonuna bırakılmıştır. Ancak ilgili yönetmelik Kanun'da geçen "ateşli silahların" yanında komisyona "orantılılık ilkesine uygun olarak canlılar üzerinde kalıcı etkisi olmayan kimyasalların" kullanılmasına izin verme yetkisi tanınmıştır. Öncelikle Kanun'da yer almayan bir "silah" olarak kimyasalların kullanımının yönetmelikçe komisyon kararına bağlanması hukuka aykırıdır. Ayrıca 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sayılan görev ve yetkiler içinde toplumsal olaylara müdahale olmayan özel güvenlik görevlilerinin söz konusu kimyasalları hangi durumlarda kullanabilecekleri ayrıca sorgulanması gereken bir husustur.

¹⁹⁸ Özel güvenlik görevlilerinin uzun namlulu silaha ihtiyacı olmasının iki nedeni olabileceği düşünülmektedir. Bu durumda ya genel kolluk çaresiz durumdadır ve uzun namlulu silahla korunması gereken, ciddi tehdit altındaki bir yeri bile koruyamamaktadır ya da özel güvenlik görevi 5188 sayılı Kanun'da sayılan "koruma" görevinin ötesinde "özel askeri şirketlerin" yaptıkları şekilde "düşmanla" ya da "terörle" mücadele edecek hale gelmiştir. Örneğin Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun Or-An /Ankara yerleşkesinin uzun namlulu silahlara sahip özel güvenlik görevlileri tarafından korunduğu bilinmektedir.

İlgili Kanun ve Yönetmelik silah bulundurma ile ilgili çoğu hususu ayrıntılı bir şekilde belirlemiş olmasına karşın hangi hallerde özel güvenlik görevlilerinin silah kullanabileceklerine değinmemiştir. Doktrinde özel güvenlik görevlilerinin 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin k fıkrasına göre zor kullanmayı gerektiren durumlarda silah kullanabilecekleri belirtilmektedir. Ancak kanun metninde yer almayan böyle bir hususun doktrinle genişletilmesi önemli sorunlara yol açabilecektir.

Şöyle ki, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 16. maddesinde polisin hangi hallerde silah kullanmaya yetkili olduğu ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Polis bu fıkrada sayılan hallerin dışında kural olarak silah kullanamayacaktır. Ancak 5188 sayılı Kanun'un "Silah Bulundurma ve Taşıma Yetkisi" başlıklı 8. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin mevcut silahları hangi durumlarda kullanabileceklerine ilişkin bir hüküm mevcut olmadığı gibi madde başlığından da görüleceği üzere özel güvenlik görevlilerine verilen yetki bulundurma ve taşıma yetkisidir.¹⁹⁹

Özel güvenlik görevlilerine taşıma ve bulundurma yetkisinin verilmiş olmasına karşın kullanma yetkisinin verilmemiş olduğu iddia etmek kolay olmamakla birlikte, devletin kendi emrindeki polisin hangi hallerde silah kullanabileceğini belirlemiş olmasına karşın özel bir şirket için çalışan özel güvenlik görevlilerini bu konuda serbest bırakmış olabileceğini kabul etmek kesinlikle daha zordur. Bu nedenle 5188 sayılı Kanun'un 8. maddesi PVSK ile karşılaştırılarak

¹⁹⁹ 2495 sayılı Kanun'un 10. maddesinde 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'na atıf yapılmak suretiyle özel güvenlik görevlilerinin silah kullanmasına imkân tanınmıştır. 2495 sayılı Kanun'da var iken 5188 sayılı Kanun'da benzer bir hükmün bulunmaması tezimizi güçlendirmektedir.

yorumlanmalı ve özel güvenlik görevlilerinin silah taşımalarının sadece caydırıcılık amaçlı olduğu, kullanma yetkilerinin olmadığı kabul edilmelidir.

Kanun ayrıca silahlı güvenlik görevlisi çalıştırılabilecek yerleri sınırlamıştır. Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasına göre "eğitim ve öğretim kurumlarında, sağlık tesislerinde, talih oyunları işletmelerinde, içkili yerlerde silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına izin verilmez." Ayrıca özel güvenlik görevlileri silah bulundurma hakkına sahip olsalar da özel toplantılarda, spor müsabakalarında, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde silahlı olarak görev yapamazlar.

Değınilmesi gereken bir nokta da özel güvenlik şirketlerinin ya da özel güvenlik görevlilerinin görev için verilen silahların sahibi olamayacaklarıdır. Bu düzenlemeye göre silahlar koruma talep eden kişi ya da kuruma ait olacaktır. Ancak komisyon kararı ile istisnai hallerde (para veya değerli eşya nakli gibi) özel güvenlik şirketlerine ve özel güvenlik eğitim kurumlarına silah alma yetkisinin verilmesi mümkündür.

E. Özel Güvenlik Görevlilerine İlişkin Yasaklar ve Ceza Hükümleri

Devletin resmi güvenlik görevlilerinin sahip olduğu birçok yetkiyi kullanan özel güvenlik görevlileri ve onları istihdam eden özel güvenlik şirketlerine ilişkin çeşitli yasaklamalar ve ceza hükümleri Kanun'da yer almaktadır.

1. Görev Dışında Çalışma Yasağı

5188 sayılı Kanun'un "Görev Dışında Çalıştırma Yasağı" başlıklı 16. maddesinde özel güvenlik personelinin Kanunda belirtilen koruma ve güvenlik hizmetleri dışında bir işte çalıştırılmayacağı hükme bağlanmaktadır. Bu hükmü çift yönlü düşünmek gereklidir. Özel güvenlik görevlileri yönünden, bu kişilerin koruma ve güvenlik hizmeti dışında bir şirketin ya da kurum kuruluşun araba park etmek, temizlik yapmak gibi işlerinde kullanılmaları mümkün değildir. Ayrıca özel güvenlik görevlilerinin bu görevleri dışında ikinci bir işte de çalışmaları mümkün olmayacaktır. Bunun yanında, idare açısından bakıldığında da özel güvenlik görevlilerinin memur eliyle görülmesi gereken işlerde çalıştırılmaları yasaktır.²⁰⁰ Ancak uygulamaya bakıldığında özel güvenlik görevlilerinin hem kendi çalışma alanları olmayan kırtasiye işlerini yaptıkları, bazı durumlarda "odacı" görevi gördükleri, bunun yanında da birçok durumda kendi yetkileri olmayan alanlarda çalıştıkları görülmektedir. Her iki durum kanun hükmü ile yasaklanmış olsa da, özel güvenlik görevlisi çalıştıran kurumlar tarafından, özellikle de kamu kurumları tarafından bu hususlar ihlal edilmektedir.

2. Grev ve Görevden Uzaklaştırma Yasağı

Kanun'un 17. ve 18. maddeleri ile özel güvenlik görevlilerinin greve katılması ve lokavt nedeniyle işten uzaklaştırılması yasaklanmış bulunmaktadır. Ayrıca greve katılma yasağına ilişkin husus 20. maddede cezaya bağlanmış ve greve

²⁰⁰ Danıştay 1. Dairesi de belediyelerde görev yapan özel güvenlik elemanlarına ilişkin verdiği kararında memur eliyle görülmesi gereken zabıta kontrol ve denetim hizmetlerinde özel güvenlik görevlisi görevlendirilmesinin yasaya aykırı olduğunu belirtmiş, özel güvenlik görevlilerinin bu şekilde görevlendiren bir belediye başkanının yargılanmasına izin vermiştir. <http://www.memurlar.net/haber/117153>, (12.08.2008)

katılması halinde özel güvenlik görevlisine para cezası verileceği ve çalışma izninin iptal edileceği hükme bağlanmıştır.

5188 sayılı Kanun temelinde genel kolluk birimlerine yardımcı olacak, genel asayışı, emniyeti bozan herhangi bir durumda olaya müdahale edecek bir özel güvenlik sistemi oluşturulmuştur. Bu kapsamda da kanun koyucu genel kolluğa yardımcı olacak bir güvenlik biriminin -belki de en çok gerektiği dönemde- işyerindeki bir grev anında genel kolluğa yardımcı olmasını sağlamak istemiştir.

3. 2495 sayılı Kanun Dönemi Yasakları

5188 sayılı Kanun 2495 sayılı Kanun'a göre –özel güvenlik görevlileri bakımından– oldukça özgürleştirici hükümler içermiştir. 2495 sayılı Kanun döneminde özel güvenlik teşkilatı personelinin sendikalara, derneklere veya siyasi partilere üye olması yasak iken 5188 sayılı Kanun bu yönde bir hüküm içermemektedir. Öncelikle siyasi partilere ilişkin bu değişikliğin en önemli nedeni ilgili hükmün Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olmasıdır.²⁰¹ Kanun koyucu bu konuda ısrarcı davranmamış ve siyasi partilere üyeliği engelleyen hükmü 5188 sayılı Kanun'da tutmamıştır.

Bunun yanında özel güvenlik görevlilerinin haklarını genişletmesi bakımından siyasi partilere üye olmaya imkan tanıyan bu değişiklik başka açılardan sakıncalı sonuçlar doğurabilecektir. Şöyle ki, özel güvenlik görevlilerinin yürüttüğü faaliyetler “özel hukuka tabi değildir, kamu kudreti usulleri içerir ve genel kolluk

²⁰¹ Anayasa Mahkemesi, E:2002/38, K:2002/89, k.t. 8.10.2002, **Resmi Gazete**: 26.12.2002/24975

görevine yardımcı bir nitelik taşımaktadır.”²⁰² Özel güvenlik faaliyetinin bu özelliği nedeniyle siyasi parti üyesi bir kişi tarafından yerine getirilmesi sakıncalı durumlara neden olacak, her siyasi görüşün kendi silahlı güvenlik teşkilatına sahip olmasının yolunu açacak, özel güvenlik izinlerinin verilmesi sırasında değerlendirmenin özel güvenlik görevlisinin parti üyeliğine göre yapılmasına neden olabilecektir.²⁰³

4. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yargılanması

5188 sayılı Kanun’un Ceza Uygulaması başlıklı 23. maddesinin ilk fıkrasında “Özel güvenlik görevlileri, görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılır” ve ikinci fıkrada da “özel güvenlik görevlilerine karşı görevleri dolayısıyla suç işleyenler kamu görevlisine karşı suç işlemiş gibi cezalandırılır” hükümleri bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere ilk fıkra ile özel güvenlik görevlilerinin sorumlusu olabilecekleri suç tipleri genişletilmiş, ayrıca ceza kanunlarında memurlara ilişkin belirtilen ceza artırımları özel güvenlik görevlileri için de geçerli hale getirilmiştir.

İkinci fıkra, ilk fıkranın aksine özel güvenlik görevlilerini korumak amacını taşımaktadır. Fıkra hükmü ile özel güvenlik görevlilerine karşı, görevleri nedeniyle suç işlenmesi durumunda işlenen suç kamu görevlilerine karşı işlenmiş kabul edilecektir. Bu durumda da suçun faili çoğu durumda artırılmış bir cezaya mahkûm olabilecektir. Ayrıca hakaret suçu gibi normal şartlar altında şikayete bağlı suçlar, memurlara karşı işlendiğinde şikayete bağlı olmaktan çıkmaktadır. Bu gibi durumlar

²⁰² Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 186.

²⁰³ a.e, s. 187.

özel güvenlik görevlileri için de geçerli olacaktır ve doğrudan kovuşturmanın konusu olabilecektir.

Öncelikle bu durumun idarenin daha önce kendi çalışanı olmayan, hukuki statüsü farklı olan kişiler için de uygulanan bir yöntem olduğu belirtilmelidir. Memur sayılma hali Türk Ceza Kanunu açısından “ilgilinin içinde bulunduğu hukuki statüyü ve tabi olduğu hukuki ilişki türünü belirleyebilen veya değiştirebilen bir husus değildir. İdareyle veya özel hukuk kişileriyle özel hukuk ilişkisi içinde olan kişiler de belli bir ceza politikasına sahip kanun koyucu tarafından ceza hukuku açısından memur kabul edilebilmekte, memur gibi korunabilmektedir.”²⁰⁴ Her ne kadar özel hukuk kişileri için de uygulanmış bir yöntem olsa da idarenin herhangi organik bağı olmayan bir çalışanın memur statüsünde sayılması ve ona ayrıcalıklı bir konum oluşturulması adalet duygularını zedeleyeceği gibi uygulamada yaşanan sıkıntıların da üstünün örtülmesine neden olabilecektir.

Ancak özel güvenlik görevlilerinin memur sayılması yargılanmalarında da memur sayılacakları, yani ilgili üst mercilerden izin alınmadıkça yargılanamayacakları anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla özel güvenlik görevlilerinin yargılanması durumunda 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uygulanmayacaktır. Kanun “asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçları” kapsamaktadır. Aslında iç güvenlik hizmetinin asli ve sürekli bir görev olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Ancak özel güvenlik görevlilerinin memur

²⁰⁴ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 174.

ya da diğer kamu görevlisi kategorisine girmemeleri nedeniyle bu kanun kapsamında sayılmaları mümkün değildir. Özel güvenlik görevlileri 5188 sayılı Kanun'un uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek hukuki uyuşmazlıklar nedeniyle genel mahkemelerde herhangi bir izne gerek olmaksızın yargılanabileceklerdir.

5. Ceza Hükümleri

Özel güvenlik görevlilerinin 5188 sayılı Kanun'un amir hükümlerini ihlal etmeleri durumunda karşılaşacakları temel yaptırımlar Kanun'un 19 ve 20. maddelerine²⁰⁵ göre adli ve idari cezalar olacaktır. Adli cezalar kimi zaman hapis kimi zaman para cezası şeklinde düzenlenmiştir.

Kanun'un 19. maddesinde izin almaksızın özel güvenlik görevlisi istihdam edenlere, izin almadan özel güvenlik faaliyetinde bulunan şirketlerin ve eğitim veren şirketlerin kurucu ve yöneticilerine, silahlı olarak çalışma izni olmayan özel güvenlik görevlisi istihdam eden kişilere üç aydan bir yıla kadar hapis, izin almadan özel güvenlik hizmeti verdiğini ilan edenlere de altı aya kadar hapis cezası verilecektir. Ayrıca sayılan bu hususların tamamı için adli para cezası da öngörölmüştür. Göröldüğü gibi özel güvenlik alanında yaptırımlar oldukça katı bir şekilde belirlenmiştir ancak denetimler gerçekleştirilmeden bu cezalara hükmedilmesi de mümkün değildir.

²⁰⁵ 5188 sayılı Kanun'un ilk halinde 19. maddenin başlığı "Adli Suçlar ve Cezalar", 20. maddenin başlığı ise "İdari Suçlar ve Cezalar" olarak belirlenmiş, 2008 yılı değişiklikleri ile birlikte 19. maddenin başlığı "Suçlar ve Cezalar", 20. maddenin başlığı ise "İdari Para Cezasını Gerektiren Fiiller" şeklinde değiştirilmiştir.

Sayılan bu cezaların yanında 20. madde ile de idari para cezaları ve yaptırımlar belirlenmiştir. Kanun ayrıca sayılan bu idari cezaların o yerin en büyük mülki amiri tarafından verileceğini belirlemiş, ayrıca cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde itiraz edilebileceğini belirtmiştir.

F. Özel Güvenlik Görevlilerinin ve Şirketlerinin Denetimi

Güç kullanma tekelinin özel şirketlere ve onların çalışan işçileri konumundaki kişilere devredildiği bir durumda devletin temel kaygısının bu şirket ve kişilerin denetimi üzerine yoğunlaşması gerekmektedir. Hem hatalı uygulamalar ile temel insan haklarına aykırı davranışlarda bulunma, hem de silahlı bir güç olarak yasadışı faaliyetlere sapma ihtimalleri nedeniyle özel güvenlik sisteminin her organının ayrı ayrı denetlenmesi mutlak bir zorunluluktur.

Özel güvenlik alanında denetimin yöntemine ve türlerine ilişkin düzenlemeler 5188 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliğinde yer almaktadır. Denetime ilişkin ikili bir ayırım yapılmaktadır: *Özel denetim yetkisi* (bazı faaliyetler üzerinde denetim yapma, ek önlemler alınmasını isteme, gereğinin yapılmaması durumunda idari yaptırım uygulama) ve *genel denetim yetkisi* (bütün faaliyetleri denetleme, ek önlemler alınmasını isteme, eksikliklerin giderilmesini isteme, eksikliklerin giderilmemesi durumunda idari yaptırım uygulama).²⁰⁶

Özel denetim yetkisinin en temel örneği Kanun'un 66. maddesinin ilk fıkrasında karşılık bulmaktadır. Bu fıkrada mülki idare amirlerine liman, gümrük gibi

²⁰⁶ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 191.

yerlerle spor müsabakaları ve benzeri etkinliklerin yapıldığı yerlerdeki özel güvenlik tedbirlerini denetleme yetkisi ve gerekli hallerde ek önlemler aldırma imkânı tanınmaktadır. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrası ile de “kamu güvenliğinin sağlanması yönünden” 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlara verilen yetkilerin saklı olduğu belirtilmiştir. Görüldüğü üzere İl İdaresi Kanunu’nda yer alan şartlar gerçekleştiği durumlarda özel güvenlik görevlileri de kamu güvenliğinin sağlanması amacıyla kullanılabilir. Bu fıkra hükmü özel güvenlik görevlilerinin genel kolluğa yardım etmesini içermektedir. Ayrıca vali ve kaymakamlar özel güvenlik görevlilerinin yetersiz kalacaklarını düşündükleri noktalarda da genel kollukla özel güvenlik görevlisinin görev alanını takviye edebilecektir. Bu sayede Kanun özel güvenlik görevlilerinin güvenliği sağlayamadığı durumlarda bir güvence olarak mülki idare amirlerini yetkilendirmiştir.²⁰⁷

Anılan genel denetim yetkisi ise 5188 sayılı Kanun’un 22. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre “İçişleri Bakanlığı ve valilikler özel güvenlik hizmetleri kapsamında özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemeye yetkilidir.” Bu hüküm ile esasları yönetmelik ile belirlenecek bir denetim yapılması mümkün olacaktır. Denetim sonucunda tespit edilen eksikliklerin ilgili kişi, kurum, kuruluş ve şirketlerce yönetmelik hükümlerine göre verilecek süre içerisinde giderilmesi mümkün olacaktır. Bu noktada süre ile ilgili bir üst sınır olmadığı belirtilmelidir. Bu durum uygulamada bazı suiistimallere yol açabilecek, eksikliği mevcut olan kurum/kuruluşun

²⁰⁷ Cem Ayaydın, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, s. 192-193.

ya da kişinin eksikliğine rağmen uzun süre daha faaliyette bulunmasına imkân tanıyabilecektir.

Kanun'un 22. maddesinin son fıkrasının ilk cümlesi de üzerinde önemle durulması gerekli bir hüküm içermektedir. Hüküm şu şekildedir: “Amacı dışında faaliyet gösterdiği veya suç kaynağına dönüştüğü tespit edilen şirketlerin ve özel eğitim kurumlarının faaliyet izni iptal edilir.” Her ne kadar genel denetim yetkisine ilişkin temel bir hüküm olsa da kanun koyucunun özel güvenlik şirketlerinin ve özel eğitim kurumlarının “suç kaynağına” dönüşecek kadar büyük bir sorun teşkil edebileceğini öngörmüş olması belki de başlı başına 5188 sayılı Kanun'un varlık nedeninin sorgulanmasını gerektirmektedir.²⁰⁸

1. Özel Güvenlik Şirketleri Üzerinde Denetim

Özel şirketler üzerinde yapılacak denetime ilişkin hususlar, şirketlerin hangi durumlarda denetleneceğine ilişkin bilgiler 5188 sayılı Kanun'da birden çok madde altında düzenlenmiştir. Ayrıca ilgili yönetmeliğin 'denetimin kapsamı' başlıklı 44. maddesinde özel güvenlik alanında yapılacak denetimlerin neleri kapsayacağı ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.²⁰⁹

²⁰⁸ Bir emniyet mensubu olan Mustafa Gülcü de Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde özel güvenlik şube müdürlüğünün ana hizmet birimi olarak örgütlenmesi gerektiğini, bu değişikliğin “çeteleşme” eğilimlerini engelleme bakımından yararlı olacağını belirtmektedir. Mustafa Gülcü, **Özel Güvenlik Hukuku**, s. 497.

²⁰⁹ “Denetimin Kapsamı” başlıklı 44. madde: Denetim sırasında, faaliyet izninin ve personelin çalışma izinlerinin geçerli olup olmadığı; özel güvenlik görevlileri için mali sorumluluk sigortasının yaptırılıp yapılmadığı; üçüncü kişilere verilen koruma ve güvenlik hizmetlerine ilişkin sözleşmelerin usulüne uygun düzenlenip düzenlenmediği ve bu sözleşmelerin zamanında valiliğe bildirilip bildirilmediği; görev alanına uyulup uyulmadığı; silah ve teçhizatın ruhsatlı olup olmadığı ve bunların usulüne uygun korunup korunmadığı; kayıt ve defterlerin usulüne uygun tutulup tutulmadığı; eğitim hizmetlerinin bu Yönetmelik hükümlerine uygun yürütülüp yürütülmediği, Kanun ve bu Yönetmeliğin diğer hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığı ve amaç dışında faaliyet gösterilip gösterilmediği incelenir.

Kanun'un 5. maddesinin dördüncü fıkrasından hareketle denetime ilişkin bir husus bu şirketlerin kurucu ve yöneticilerinin bu görevleri yürütebilmek için gerekli şartları koruyup korumadıklarına ilişkindir. Bu denetim sonucunda şirketlere ilgili kişilerin gerekli şartları taşıdıklarının belgelenmesi için 2 aylık bir süre verilir ve bu süre içinde eksiklik giderilmez ya da bu kişilerin yerlerine gerekli şartları taşıyan kişiler getirilmez ise şirketin faaliyet izni iptal edilecektir.

Faaliyet izninin iptaline yol açabilecek bir diğer neden de biraz önce yukarıda aktarılan "amacı dışında faaliyet göstermek ve suç kaynağına dönüşmektir." Böyle bir durumda şirketlerin faaliyet izinleri iptal edilecek ve bu şirketlerin kurucu ve yöneticileri bir daha özel güvenlik şirketlerinde kurucu ve yönetici olamayacaklardır.

Özel güvenlik şirketlerinin denetimine ilişkin son bir nokta da belli durumlar (faaliyet izni almadan özel güvenlik faaliyetinde bulunulması, çalışma izni olmayan kişilerin çalıştırılması, özel güvenlik görevlilerinin özel güvenlik mali sorumluluk sigortalarının yapılmamış olması vb.) altında ceza mahkemelerinde yargılanma, belli durumlarda da idari ceza ile karşılaşmalarının mümkün olmasıdır.²¹⁰

2. Özel Güvenlik Birimleri ve Görevlileri Üzerinde Denetim

En az özel güvenlik şirketlerinin denetlenmesi kadar özel güvenlik birimlerinin ve özel güvenlik görevlilerinin de denetlenmesi gerekmektedir. Özel güvenlik görevlilerinin denetime ihtiyaç duymalarının nedeni temel işe alım

²¹⁰ Cem Ayaydın, "5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", s. 199.

kriterlerin yetersiz olması, nitelikli eleman çalıştırılmaması ve hepsinden önemlisi eğitimlerin yetersiz olmasıdır.

Kanun ile özel güvenlik görevlilerine greve uyma yasağına uymamaları, ateşli silahlarını Kanuna aykırı olarak veya görev alanı dışında kullanmaları, özel güvenlik kimlik kartlarını başkalarına kullandırmaları gibi nedenlerle idari para cezası verilebilecek ve bu kişilerin çalışma izinleri iptal edilecektir.²¹¹ Özel güvenlik birimleri ise faaliyet izni alınmadan oluşturuldukları, çalışma izni olmayan kişiler istihdam ediliyorsa, özel güvenlik görevlilerine mali sorumluluk sigortası yaptırılmadıysa adli ya da idari cezalarla karşılaşmaları mümkün olabilecektir.

3. Özel Güvenlik Denetiminde Geçiş Dönemi

Denetime ilişkin kurallar mevzuatta birçok durum için ayrı ayrı belirlenmiş halde bulunmaktadır. Ancak denetim yetkilerinin idare tarafından kullanılmaması birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Kanun yürürlüğe gireli yaklaşık 5 yıl olmuş olmasına rağmen halen özel güvenlik alanında birçok yeni sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Ayrıca 5188 sayılı Kanun'un ilk yürürlüğe girdiği dönemde özel güvenlik şirketlerini ilgilendiren en önemli husus olan denetim Kanun'da yer alan bir erteleme hükmü nedeniyle uzun süre gerçekleştirilmemiştir.

Kanun'un yürürlük tarihine ilişkin ilk halindeki düzenleme "Bu Kanun'un 19 ve 20. maddeleri Kanun'un yayımı tarihinden itibaren dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer" şeklindedir. Yani Kanun'un 26.06.2004

²¹¹ 07 Ekim 2004 tarih ve 25606 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik", md. 46.

tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan ilk halinde denetime ilişkin 19 ve 20. maddelerin 9 ay sonra yani 26 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. Daha sonra 21 Nisan 2005 tarihinde 5188 sayılı Kanun’un yürürlük maddesinde yapılan bir değişiklik ile bu tarih 01.01.2006’ya çekilmiştir. Yeni Kanun’un yayım tarihinden tam 19 ay sonra denetime ilişkin hükümleri yürürlüğe girecek şekilde düzenlenmiştir. Ancak idare bununla da yetinmemiştir. Dönemin İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı’nın ve birçok üst düzey yöneticinin de katıldığı ve özel güvenlik alanına ilişkin derneklerin organize ettiği bir toplantıda denetim konusu görüşülmüştür. Dönemin Güvenlik Servisleri Organizasyon Birliği Derneği’nin “2006 Mart Sonuna Kadar Ceza Uygulaması Kesinlikle Yok” başlığıyla üyelerine duyurduğu açıklamadan²¹² idarenin denetim konusunu nasıl ertelediği görülmektedir. Dernek Başkanı’nın üyelerine hitaben yazdığı yazıdan belli bölümleri aynen aktarmak yararlı olacaktır:

“Toplantıda görüşülen ve getirilen çözüm önerilerini ana başlıklar halinde aşağıda bulacaksınız:

- Genel felsefe olarak devletin her şeyi düzenlemesinin, her şeye müdahale etmesinin şart olmadığı ama bazı konuların yasal prosedürler haline getirilmesine ihtiyaç olduğuna,
- Kanun gereği 01.01.2006 tarihinde cezaların başlayacağı ama ... sektörün geçişe hazır olmadığı tespitleri dile getirilmiş ve 2006’nın Mart ayı sonuna kadar süre tanınarak bunun için bir genelge yazılmasının isabetli olacağına,
- Denetlemeden öyle her dakika şirketlere gidilerek teftiş yapılması manasının çıkartılmaması hatta beyan usulüne dönülmesinin daha doğru olacağına,
- Kimsenin öyle kılıcını kuşanıp ceza yazmak gibi bir görevi olmadığı, bu işin ismi üzerinde ‘Özel Güvenlik’ olduğu vurgulanmış, en az 3 ay

²¹² <http://www.gusod.org.tr/article/articleRead.asp?ArticleID=65>, (10.10.2008)

süreyle denetimlerin yapılmamasının prensip olarak benimsenmesine karar verilmiştir.”

Yukarıda görüldüğü üzere, gerçekleştirilen müzakereler sonucunda denetimsiz geçecek bir üç ay daha elde edilmiştir. Her ne kadar Kanun'da denetimlerin 01.01.2006 tarihinde başlayacağı yazıyorsa da bunun bir genelgeyle aşılabileceği açıklanmıştır. Burada belki de bu üç aylık gecikmeden daha önemli olan nokta idarenin özel güvenlik şirketlerini denetlemede beyan usulüne dönme niyetidir. Aynı açıklamada beyan usulü şu şekilde açıklanmaktadır: “Denetleme hususları bir standart form haline getirilecek, firmalar bunları doldurarak gönderecekler, idare gerek gördüğünde denetim yapacak.” Görüldüğü üzere Bakanlık gerekli denetimleri beyan usulü ile gerçekleştirmeye çalışmıştır.

Ayrıca Mülkiye Müfettişleri tarafından İçişleri Bakanlığı'na sunulan 17.11.2006 tarihli bir rapora göre özel güvenlik sektörü genel olarak etkin biçimde denetlenmemektedir ve adli ve idari cezai müeyyidelerin işletilmesi yoluna yeterli düzeyde başvurulmadığı görülmüştür.²¹³ Bu da göstermektedir ki defalarca ertelenen denetimler 2006 yılı sonuna kadar da tam anlamıyla yerine getirilmemiştir.

²¹³ <http://www.spntr.net/content/view/4135>, (21.12.2008). Bu husus haksız rekabet yaratması nedeniyle bazı özel güvenlik firmalarının sahiplerini dahi rahatsız etmiştir. http://www.togud.org.tr/article_read.asp?id=26, (10.10.2008)

SONUÇ

Devletlerin oluşumuna yol açan en önemli etken hem bireysel hem de toplumsal güvenliğin sağlanmasıdır. Bireysel yaşamdan toplu yaşama geçişte güvenliğin sağlanması en büyük ihtiyaç olmuş ve günlük hayatın şekillenmesinde büyük rol oynamıştır. Önceleri toplumun bizatihi kendisi tarafından sağlanan güvenlik zaman içinde -iş konularında ayrımların gündeme gelmesi ve devletlerin oluşması ile birlikte- içeride düzenin bozulmasına, dışarıda ise yabancı tehditlere karşı ordular tarafından üstlenilmiştir.

Orduların bu alandaki görevleri yüzyıllarca devam etmiş ancak 1800'lü yıllarda iç ve dış güvenlik birbirinden ayrılmaya başlamıştır. Bu süreçte modern devletin gelişimi ile birlikte 1900'lü yılların ortalarına kadar da iç güvenliği devletin kendi memurları sağlamış ve iç güvenlik hizmetinin devletin temel bir görevi olduğu kabul edilmiştir. Bunun yanında devlet kendi sınırları içerisinde tek meşru güç kullanma tekeli olması nedeniyle de iç güvenlik hizmetini sunan tek kurum olmuştur. Devletin bu alandaki mutlak egemenliği sadece iç güvenliği sağlama değil, aynı zamanda mevcut politik düzeni koruma amacıyla da kullanılmıştır.

Ancak 1900'lü yılların başlarında ve özellikle ortalarında hükümetler iç güvenlik faaliyetlerini kendileri ile hiçbir bağı olmayan özel şirketlere devretmeye başlamışlardır. Güvenlik hizmeti bir bütün olarak olmasa da hizmetin parçalanması yoluyla özelleştirilmiştir. Artık “tüm ülkenin güvenliğinden sorumlu devlet” yerine “özel güvenlik görevlilerinin korumadığı yerlerden sorumlu olan devlet” karşımıza

çıkılmaktadır. Özel güvenlik alanı genişledikçe genel kolluk birimleri çeşitli faaliyet alanlarından asli görevlerine döndükleri düşüncesiyle gönüllü olarak geri çekilmişlerdir.

Türkiye’de de süreç benzer şekilde gelişmiş, önceleri ordunun bir kolu tarafından yürütülen iç güvenlik hizmetleri 1800’lü yılların sonlarında ayrı bir birime devredilmiş ve zaman içinde polis ve ordu tamamen ayrılmış, polis merkezi bir yapı halini almıştır. Bu değişiklik ile birlikte tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de devletin meşruiyetinin bir kaynağı da polis olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır.

Güvenlik hizmetinin sunumunda ordu ve polis arasında oluşan bu ayrım sonrasında iç güvenlik hizmetlerinin özel kişi ve şirketlere gördürülmesi uygulaması ülkemizde ilk olarak 1960’lı yıllarda başlamış, 1981 ve 2004 kanuni düzenlemeleri ile tüm ülke genelinde uygulanır olmuştur.

Güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi 1960 ve 1970’li yıllarda özellikle tehdit altında olduğu düşünülen bazı barajların korunması amacıyla gündeme gelmiş, 1981 yılında ise kanunla belirlenen alanların özel güvenlik görevlilerince korunabileceği belirtilerek ekonomik değeri olduğu belirtilen birçok yer bu kapsama alınmıştır. 5188 sayılı Kanun ise görev alanını belirleme yetkisini her ilde kurulu bulunan özel güvenlik komisyonlarına vermiştir. Görüldüğü gibi son 50 yıl içindeki gelişmeler neticesinde özel güvenlik çok geniş bir görev alanına sahip olmuştur. Bu durum özel güvenlik teşkilatlarının kamuya ait genel idari kolluk birimleri ile

arasındaki farkın belirsizleşmesine neden olmuş ve ayrıca bundan sonra yaşanacak görev alanı genişlemeleri için de gösterge niteliğini almıştır.

Özel güvenlik adı verilen ve iç güvenlik hizmetinin taşeron firmalar eliyle görülmesi anlamına gelen bu uygulama devletin mevcut ekonomik rolünün azaltılmasını amaçlayan benzer özelleştirmelerden ayrı düşünülmemelidir. Güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi ile birlikte hem devlet bireysel güvenlik konusunda sorumluluğu bireyin kendisine verecek hem de yeni bir sektör yaratmış olacaktır. Nitekim bugün itibariyle özel güvenlik sektörü tüm dünyada 100 milyar dolara yaklaşan bir ekonomik büyüklüğe sahiptir. Böylesine yeni ve büyük bir ekonomik alanın ortaya çıkışı hem devletler hem de özel sektör tarafından olumlu karşılanmaktadır. Hükümetler bu sayede önemli miktarda ekonomik yükten kurtuldukları gibi ekonomiyi bir nebze de olsa canlandırmayı ve aynı zamanda işsizlik oranlarını kısmen de olsa azaltmayı sağlamışlardır. Gerçekten de 300–350 bin özel güvenlik görevlisinin faal olarak çalıştığı toplamda ise 420 bin sertifikalı özel güvenlik görevlisinin bulunduğu ülkemizde Şubat 2009 itibariyle resmi olarak açıklanan işsiz sayısı 3 milyon 802 bindir. Görülmektedir ki, mevcut işsiz sayısının %10 oranındaki bir kısmı sadece 5 yıldır mevcut olan özel güvenlik sektöründe çalışmaktadır.

İç güvenlik hizmetlerinin belirli alanlarda özel şirketlerce görülecek olması kamu hizmeti alanında O.Karahanoğulları tarafından tespit edilen yeni eğilimlerden daralma, parçalanma ve piyasaya benzeme eğilimlerine işaret etmektedir. Söz konusu eğilimlerin kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yerine getirilen faaliyetlerin

özelleştirmesi sonucunda karşılaşılan eğilimler olduğu kadar devletin vazgeçilmesi mümkün olmayan bir faaliyetinin özelleştirmesinde de karşımıza çıktığı görülmektedir.

Özel güvenlik sisteminin oldukça dikkat çekici noktalarından biri hükümetlerin sorumluluğunu doğurmamasıdır. Polis ve jandarma faaliyetlerinden merkezi hükümetlerin siyasi ve hukuki sorumluluğu söz konusu iken iç güvenlikte özel güvenlik görevlilerinin yer alması ile birlikte hükümetlerin her iki alandaki sorumluluğu da azalmıştır. Bu durum hükümetler açısından olumlu kabul edilse de devletin güç kullanma tekelinin devrine neden olması nedeniyle uzun vadede ciddi sorunlara yol açabilecektir.

Çalışmada iç güvenlik hizmetlerinin özel güvenlik şirketleri eliyle gördürülmesi konusunun Anayasa'ya uygunluğu incelenmiştir. Oluşturulan özel güvenlik sisteminin Anayasal bir dayanağı olmaması ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülebilecek olması nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülmektedir. Konu hakkında Anayasa Mahkemesi'ne intikal eden bir dava olmadığından yargı kararları üzerinden bir inceleme gerçekleştirilememiştir.

Yazında özel güvenlik görevlilerinin kolluk kategorilerinden hangisine dahil olacağı tartışılmaktadır. Çalışmada bu konu netleştirilmeye çalışılmıştır. Özel güvenlik görevlileri genel kolluk birimleri olan polis ve jandarmadan farklı olarak görev alanları ile sınırlı yetkilere sahip olsa da özel kolluk birimlerinin tabi olduğu

herhangi bir konu sınırlamasına tabi olmaksızın güvenliğin sağlanmasında görev almaktadırlar. Ayrıca özel güvenlik görevlilerine tanınan yetkiler de genel kolluk birimlerine tanınan yetkilerle paralel düzenlenmiştir. Bu nedenlerle özel güvenlik görevlilerinin yetki anlamında genel kolluk kategorisi altında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak belirli bir ücret karşılığında sunulan bir hizmet söz konusu olması nedeniyle “ticari kolluk” kategorisi altında yer alması da mümkündür.

Konunun hukuki boyutu göz ardı edilerek uygulama aşamasına bakıldığında çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. 5188 sayılı Kanun’a göre özel güvenlik görevlisi unvanı kazanan kişilerin ortaokul (silahlı ise lise) mezunu olmaları yeterli olmaktadır ve bu kişiler kısa süreli bir eğitimin ardından özel güvenlik görevlisi unvanı ile çalışmaya başlamaktadırlar. Ancak bilindiği gibi iç güvenlik alanında görev alabilmek için uzun süren eğitimlerden geçilmekte, teorik ve pratik birçok konu ele alınmaktadır. Emniyet teşkilatı kapsamlı eğitimlere rağmen özellikle toplumsal olaylara müdahalede eleştirilirken kısa süreli eğitim alan özel güvenlik görevlilerinin iç güvenlik hizmetinin sunumunda yeterli olamayabilecekleri düşünülmektedir.

Özel güvenlik görevlilerinin yeterli eğitim almaksızın iç güvenlik hizmetinin sunumunda görev alması yanında kendilerine de asgari ücret seviyesinde bir ücret ödemesi yapılmaktadır. Yeterli eğitim verilmeyen çok sayıda kişinin çok düşük bir ücretle çalışması sunacakları hizmetin kalitesinin sorgulanmasına neden olabileceği gibi sınırlı da olsa belirli alanlarda özel güvenlik şirketlerinin yasadışı yapıların paravanı haline gelmesine de neden olabilecektir.

İç güvenlik alanında özel güvenlik görevlilerinin yer almasının toplum üzerinde psikolojik etkileri de olmaktadır. Tüm Türkiye’de görev yapan polis sayısı yaklaşık olarak 200 bin’dir. Halihazırda çalışmakta olan özel güvenlik görevlisi sayısı ise 300 bin dolayındadır. Toplamda 500 bin kişilik bir iç güvenlik teşkilatı her an şehir merkezlerinde halkın karşısına çıkmaktadır. Büyük çoğunluğu üniformalı bu kişilerin vatandaşlar ile sürekli olarak yakın temas içerisinde olması toplumun güvenlik endişesinin sürekli canlı tutulmasına ve bir korku kültürü yaratılmasına neden olmaktadır. Hükümetler, iç güvenlik alanında yetkilerini devrederek kaybettikleri güçlerini ve meşruiyetlerini toplumda yaratılan bu korku kültürü sayesinde geri kazanmaya çalışmaktadır.

İç güvenlik hizmetlerinde özelleştirme yoluna gitmek hükümetler tarafından alınan ciddi bir risk olarak görülmelidir. Sahip olunan birçok yetki bugün özel güvenlik şirketleri ve görevlileriyle paylaşılmaktadır. Bu süreçte iç güvenlik hizmeti özelleştirilirken, güvenlik şirketlerinin faaliyetleri yetki bakımından kamusallaşmış, özel güvenlik görevlileri kamusal yetkilerle donatılmıştır. Hükümetler, güvenlik alanında kendi yetkisini devrederek öncelikle sadece kendisine ait olan meşru güç kullanma tekeliyi paylaşmakta ve uzun vadede kendi meşruiyetini de tartışılır hale getirmektedir. Böyle bir durumda hem devletin hem de emniyet teşkilatının kendini özel güvenlik sektörünün bu saldırısından koruyup koruyamayacağı net değildir. Devletlerin temel kuruluş nedeni vatandaşlarının güvenliğinin sağlanmasıdır ve bu görevi yerine getirmelerine gerek kalmadığında varlıkları da tartışılır hale gelecektir.

KAYNAKÇA

“Özel Güvenlik Kanunu – (İspanya) Yasal Metinler”, Polis Dergisi, S. 43, s. 359-369.

“Polis Sorunu ve POL-DER Olayı”, **Birikim**, S.93/94, Ocak-Şubat 1997, s. 154-157.

AKINCI SOKULLU, Füsün, **Polis – Toplumsal Bir Kurum Olarak Gelişmesi, Polis Alt Kültürü ve İnsan Hakları**, İstanbul, 1990.

AKINCI, Müslüm, “Özel Güvenlik Kolluğuna İlişkin Denetim ve Yaptırım Düzeni”, **Polis Dergisi**, S.43, s. 301-308.

ALTIPARMAK, Kerem vd., “Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda Değişiklik: Durdurma, Kimlik Sorma, Arama, Parmak İzi Alınması, Silah Kullanma”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Çalışma Metinleri: V**, Ankara, 2007, s. 1-30.

ALYOT, Halim, **Türkiye’de Zabıta (Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu)**, Kanaat Basımevi, Ankara, 1947.

Anayasa Mahkemesi, E:1963/28, K:1964/8, k.t. 28.01.1964, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı: 2, s. 47.

Anayasa Mahkemesi, E.1976/27, K.1976/51, k.t.18-22.11.1976, **Resmi Gazete**: 16.5.1977/15939.

Anayasa Mahkemesi, E:2002/38, K:2002/89, k.t. 8.10.2002, **Resmi Gazete**: 26.12.2002/24975.

ARSLAN, Adem Yavuz, “Özel Güvenlik Krizde”, <http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=23156>, (15.02.2009).

- AYAYDIN, Cem; “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”,
Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Erden Kuntalp’e
Armağan, Cilt 2, 2/2004, s. 113-268.
- AYDIN, Ahmet Hamdi, “Güvenlik Hizmetinde Özel Güvenliğin Yeri ve Önemi”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 55-66.
- AYDIN, Ahmet Hamdi, “Özel Güvenlik Teşkilatı”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:4 (1-2), 2002, s. 123-136.
- AYDIN, Ahmet Hamdi, **Polis Meslek Hukuku**, Doğu Matbaacılık, 1996.
- AYTAÇ, Önder, “Özel Güvenlik ve Koruma Hizmetlerinde Çalışacakların Eğitim Programlarına Ufuk Açıcı Yaklaşımlar”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 104-120.
- BAL, Mehmet Ali, “Özel Güvenlik Alanında Yeni Gelişmeler ve Yeni Vizyonlar”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 141-161.
- BAL, Mustafa, “2495 sayılı Kanun ve Özel Güvenlik Şirketleri”, **Çağın Polisi Dergisi**, S.8, 2002, s. 18-19.
- BALDWIN, David A., “Güvenlik Kavramı”, Çev. Çiğdem Şahin, **Avrasya Dosyası, Güvenlik Bilimleri Özel**, C:9, S:2, 2003, s. 5-35.
- BITTNER, Egon, **The Functions Of The Police In Modern Society**, New York, Jason Aronson, New York, 1975.
- BORA, Tanıl, “Devletin Polisi, Polisin Devleti ”, **Birikim**, S.93/94, Ocak-Şubat 1997, s. 116-121.

- BORA, Tanıl, “Özel Güvenlik ve ‘Polis Toplumu’ ”, **Birikim**, S.178, Şubat 2004, s. 20-23.
- BOZKURT, Vahap, **Yönetim Fonksiyonları Açısından Özel Güvenlik Hizmetlerinin Örgütlenmesi Ve Türkiye'den Uygulama Örnekleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1999.
- CHRISTMAN, John H., History of Private Security, Part 2, CPP, <http://www.iapsc.org/directory/publications/christman2.html>, (07.03.2009).
- COLLERAN, John Hugh, “The Growth Of Private Security and Associated Criminological Concerns”, **Trinity College Law Review**, Vol.5, 2002, s. 103-125.
- ÇADIRCI, Musa, **Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2008.
- ÇAĞLAR, Ali, “Polis ve Polisliğin Ortaya Çıkışı- Sosyolojik Bir İnceleme”, **Polis Bilimleri Dergisi**, 1999, C:1, S:4, s. 121-132.
- ÇALI, Hasan Hüseyin, “Türkiye’de Dedektiflik”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 186-201.
- ÇELİK, Faik, “Özel Güvenlikte Faaliyet Çeşitlenmesi ve Özel Güvenliğin İktisadi Boyutları”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 202-212.
- ÇELİK, Faik, DAĞDEVİREN, Deniz, “Küreselleşme, Küresel Terörizm ve Özel Güvenliğin Artan Önemi”, **Polis Dergisi**, S.40, 2004, s. 53-57.
- ÇUFALI, Mustafa, “Türk Polis Tarihi”, der. Hüseyin Çevik-Turgut Göksu, **Türkiye’de Devlet, Toplum ve Polis**, Seçkin Yayınları, 2002, s. 19-30.

- DAĞDEVİREN, Deniz, “Güvenlik Sektöründe Paradigma”,
http://www.togud.org.tr/article_read.asp?id=18, (21.01.2009).
- DALDA, Yusuf Vehbi, “5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Yasanın 1. Yılı ve Genel Güvenliğe Katkısı”, **Çağın Polisi Dergisi**, S.43, 2005, s. 22-24.
- DALDA, Yusuf Vehbi, “Özel Güvenlik Hizmetleri”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 253-270.
- Danıştay 10. Dairesi, E:1999/1249, K:2001/3327, k.t. 02.10.2001,
www.danistay.gov.tr, (07.02.2009).
- Danıştay 11. Dairesi E: 2001/4505, K:2004/5239, k.t. 11.05.2001,
www.danistay.gov.tr, (07.02.2009).
- Danıştay 11. Dairesi E:2002/256, K:2005/1264, k.t. 14.03.2005,
www.danistay.gov.tr, (07.02.2009).
- Danıştay 12. Dairesi E: 2001/3214, K:2001/4113, k.t. 29.11.2001,
www.danistay.gov.tr, (07.02.2009).
- Danıştay 12. Dairesi E:2001/1657, K:2003/878, k.t. 31.03.2003,
www.danistay.gov.tr, (07.02.2009).
- DEMİRCİ, Turgay, “Özel Güvenlik Yasası ve Yaşanan Sorunlar”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 247-252.
- DERDİMAN, Cengiz, “Özel Güvenlik Anlayışı ve 5188 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Doğan Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler”
<http://sbmyo.uludag.edu.tr/08-sosyalce/rcd-5188.doc>, (05.02.2009).
- DOMAÇ, Çetin, **Özel Güvenlik Personelinin Eğitimi**, İstanbul, 1997.
- ENGİN, Tuncay, “Sportif Organizasyonlarda Özel Güvenlik”, **Türk İdare Dergisi**, S.460, Eylül 2008, s. 169-179.

- ERGUT, Ferdan, **Modern Devlet ve Polis**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.
- ERYILMAZ, Mesut Bedri, “5681 sayılı Kanun ile Polis Vazife ve Selahiyet Kanunundaki (PVSK) Değişiklikler Sonrası Oluşan Yeni Bir Durum; Bir Adım İleri, İki Adım Geri”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 93-117.
- ERYILMAZ, Mesut Bedri, “Suçla Mücadele ve Kişi Hak ve Özgürlükleri Açısından Yeni CMUK Tasarısı Neler Getiriyor?” , Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, <http://www.usak.org.tr>, (10.04.2009).
- ERYILMAZ, Mesut Bedri, “Özel Güvenlik”, **Almanak Türkiye 2005 - Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2006, s. 124-134.
- EULLER, Steven, “Private Security and The Exclusionary Rule”, **C.R.-C.L.L. Review**, Vol.15, 1980, s. 649-684.
- FİLİZ, Orhan, **Türkiye’de Özel Güvenlik Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya, 2006.
- GELİZAL, Jean Jacques, vd., **Batı Demokrasilerinde Polis**, Temiz Yayınları, Ankara, 2000.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt:II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; TAN, Turgut, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, C:1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara, 1978.
- GÜLCÜ, Mustafa, “Özel Güvenlik Görevlilerinin Denetimi ve Disiplin Kuralları”, **Polis Dergisi**, S.38, 2004, s. 277-311.

- GÜLCÜ, Mustafa, “Özel Güvenlik Şirketi ve Özel Askeri Şirket”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 170-185.
- GÜLCÜ, Mustafa, “Özel Güvenlik Şirketlerinin Dünkü ve Bugünkü Hukuki Durumu”, **Polis Dergisi**, S.42, 2004, s. 98-100.
- GÜLCÜ, Mustafa, **Özel Güvenlik Hukuku**, Kardeşler Matbaacılık, İstanbul, 2004.
- GÜLER, Ahmet, “Güvenlik Hizmetlerinin Özel Kolluğa Devredilmesi Politikası”, **Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Politikası Süreci DR-03.02**, Coğaltma, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, s. 1-32.
- GÜMÜŞTÜS, Cengiz, “Özel Güvenlik – Tanımlar ve Sektör Sorunları”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 239-246.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.
- GÜNGÖR, Salih, “Güvenlik Alanında Yeni Durum ve Korunma Refleksleri”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 38-46.
- GÜRKAN, Ceyhan, “Kameralizm: Merkantilizm ve Fizyokrazi ile Bir Karşılaştırma”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü**, Özgür Üniversite, Ankara, 2008, s. 625 – 650.
- GÜZEL, İdris, “Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri ve İnsan Hakları”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 229–261.
- İPLİKÇİ, Şahin, “Özel Güvenlik Hizmetleri Eğitim Kapsamında Sabotaj, Sabotaja Karşı Koyma, Patlayıcılar ve Önlemler”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 81-88.

- JOHNSTON, Les, **The Rebirth of Private Policing**, Mackays of Chatham, Kent, 1992.
- KARACAN, Esin “Özel Güvenlik Kuruluşlarında İnsan Kaynağının Seçimi”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 75-81.
- KARAGÖZ, Ahmet, “Özel Güvenlik Hizmetlerinde Ticari Özel Güvenlik Şirketlerinin Yeri”, **Çağın Polisi Dergisi**, S.9, 2001, s. 35-36.
- KARAHANOGULLARI, Onur, “Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler”, **Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar Sempozyumu**, KESK, Ankara, 2003. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmeti-yeniegilimler.pdf>, (02.05.2009).
- KARAHANOGULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- KARAKAYA, Naim, “Özerk Değil Özel Güvenlik”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 233-238.
- KARAMAN, Özcan, “Türkiye ve Çağdaş Ülkelerde Özel Güvenlik Şirketlerinin Sayısının Artışının Değerlendirilmesi”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 121–140.
- KARAMAN, Özcan, SEYHAN, Kazım, “Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:3(3-4), 2003, s. 149-173.
- KARAMAN, Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1992.
- KARDAŞ, Ümit, “Türkiye’de Polis ve Toplumsal Denetim”, **Birikim**, S. 213, Ocak 2007, s. 66-74.

- KAYA, Mehmet Orhan, “Özel Güvenlik Görevlisinin Görev, Yetki ve Hakları”, **Ceza Hukuku Dergisi**, S.5, 2007, s. 247-263.
- KAYGUSUZ, Ziyaettin, “Özel Güvenlik Görevlerinde Olay Yeri Koruma”, **Polis Dergisi**, S.43, s. 309-316.
- KETİZMEN, Muammer, “Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Üzerine”, **Güncel Hukuk**, S.8-44, Ağustos 2007, s. 12-19.
- KÖPRÜLÜ, Onur Murat, **Özel Güvenlik Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Güvenlik Sistemleri**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.
- KUBUS, N. Nihat, “Özel Güvenlik Görevlileri De...”, http://www.togud.org.tr/article_read..asp?id=21, (12.01.2009).
- KUYAKSİL, Ali, AKÇAY, Osman, “Türkiye’de Meslekleşme Olgusu Olarak Özel Güvenlik Hizmeti”, **Polis ve Sosyal Bilimler Dergisi**, C.3, S.2, Ekim 2005, s. 83-103.
- KUYAKSİL, Ali, TİYEK, Musa, “Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik”, **Polis Bilimleri Dergisi**, C.5, S.2, 2003, s. 65–93.
- LOYO, Harry, “Özel Güvenlik Kuruluşları Polisin Bir Alternatifi midir?”, Çev: Kenan Çıkar, **Polis Dergisi**, S.38, 2004, s. 499-501.
- MERGEN, Emin, **Türkiye’de Özel Güvenlik Teşkilatlarının Yapılanması ve Güvenlik Hizmetleri İçindeki Rolü**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2003.
- MERİÇLİ, Ahmet, “Özel Güvenlik Faaliyetlerinin Genel Güvenlik İçindeki Yeri (Genel Güvenliğe Katkısı)”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 162-169.

- MERİÇLİ, Ahmet, “Özel Güvenlik Hizmetlerinin Doğuşu ve Özel Güvenliği Gerektiren Faktörler”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 47-54.
- NEOCLOUS, Mark, **Toplumsal Düzenin İnşası**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2006.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt I, İstanbul, 1966.
- ONARAN, Oğuz, **Çalışma Yaşamında Güdülenme Kuramları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981.
- ÖZAY, İl Han, **Gün Işığında Yönetim**, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1986.
- ÖZBEK, Erol, “Dünya Polis Devletine Doğru”, **Birikim**, S.150, Ekim 2001, s. 58-62.
- ÖZCAN, Ali Osman, “Özel Güvenlik Söylemi”, <http://www.spntr.net/content/view/4841>, (03.02.2009).
- ÖZCAN, M. Savaş, **Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 2001.
- ÖZER, Kazım Ozan, UÇKUN, Gazi, “Konaklama İşletmelerinin Özel Güvenlik Şirketlerine Bakış Açısının Değerlendirilmesi Ve Beklentilerinin Tespitine İlişkin Bir Alan Araştırması ‘İstanbul İli Örneği’ ”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 67-80.
- PAKER, Evren Balta, “Bildiğimiz Anlamda Devletin Sonu mu? İmparatorluk ve Özel Ordular”, **Birikim**, Sayı 178, 2004, s. 11-19.
- Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanism and Practices**, Inter-Parliamentary Union - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2003.

- POGGI, Gianfranco, **Modern Devletin Gelişimi**, Çev: Şule Kut-Binnaz Toprak, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2001.
- SARIKAYA, Birgül Tosyalı, “Özel Güvenlik Hizmetleri”, **İzmir Ticaret Odası A&G Bülten**, Ocak 2007, s. 21-27.
- SARRE, Rick, “Legal Sources of Private Security Power”, **Canberra Law Review**, Vol.7, 2003, s. 109-128.
- SHEARING, Clifford D., STENNING, Philip C., “Modern Private Security: Its Growth and Implications ”, **Crime and Justice**, Vol. 3, 1981, s. 193-245.
- SHEARING, Clifford D., STENNING, Philip C., “Private Security: Implications For Social Control”, **Social Problems**, Vol. 30, No.5, 1983, s. 493-506.
- ŞAHİN, Eyüp, “Emniyet Teşkilatı Tarihçesi”, **Polis Dergisi**, Yayın No:111, Ankara, 1997, s. 5-7.
- ŞAFAK, Ali, “Özel Güvenlik Görevlilerinin Eğitimi Ve Yasa Öncesi Güvenlik Görevlisi Olanların Durumu Sorunları”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 89-103.
- ŞAFAK, Ali, “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Hakkında Kısa Bir Değerlendirme”, **Polis Dergisi**, S.41, 2006, s. 310-317.
- ŞAFAK, Ali, “Özel Koruma Görevlilerinin Yetki-Görev ve Eğitimi Sorunu Türkiye Gerçeği”, **Polisin Eğitimi Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, 2001.
- ŞENSES, Erkan, “Özel Güvenlik Görevlilerinin Arama Yetkileri”, **Toplum ve Hukuk Dergisi**, S.13, 2008, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_914.htm, (03.02.2009).

TAŞKIN, Ş. Cankat, “Arama Yönetmeliği”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 171-196.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. Dönem 2. Yasama Yılı 100. Birleşim, 10.06.2004, www.tbmm.gov.tr, (11.11.2008).

TBMM Tutanak Dergisi, 1976, Dönem 4, Toplantı 4.

Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, C:1, 1992.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu, E:1/946, K:19, Rapor Tarihi: 24.2.2005

UZUNER, Ali, “Sivil Havacılıkta Özel Güvenlik”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. 213-220.

UZUNGÜNGÖR, Alper, “Özel Güvenlik Sektöründe Çalışanlarımızın Hakları”, <http://www.spntr.net/content/view/7052>, (12.01.2009).

ÜNSAL, Faruk, “Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu”, **Polis Dergisi**, Sayı:42, Ekim-Kasım-Aralık 2004, s. 48-51.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001.

YALÇINKAYA, Haldun, “Özel Askeri Sektörün Oluşumu ve Savaşların Özelleşmesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C:61(3), 2006, s. 247-277.

Yargıtay 8. Ceza Dairesi, E:2003/6208, K:2005/2415, k.t. 18.04.2005, www.yargitay.gov.tr, (07.02.2009).

Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, E:2005/17505, K:2005/20176, k.t. 23.06.2005, www.yargitay.gov.tr, (07.02.2009).

YENİSEY, Feridun, “Kolluk Kanunu Nasıl Olmalıdır?”, **Hukuk ve Adalet**, C.4, S.11, 2007, s. 11-92.

YENİSEY, Feridun, **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1999.

YILMAZ, Halil, “İç Güvenlik Teşkilatlarında Yeniden Yapılanma Sorunu”, **Çağın Polisi Dergisi**, S.30, s. 22-27.

ZEYTİNCİ, Hüseyin, “Özel Güvenlik ve Demokratikleşme Sürecinde Türkiye”, **I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu**, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2004, s. I-II.

İnternet Adresleri

<http://ihale.ankara.edu.tr/ihale.php?id=6890> (13.11.2006)

<http://izmir.meb.gov.tr/baglantilar/sivilsavunma/diger/ozelguvsoz.rar> (07.03.2009)

<http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp> (07.03.2009)

<http://www.ozelguvenlik.pol.tr/teskilatkavram.asp> (05.05.2009)

<http://www.coess.org>, “Private Security in Europe - CoESS Facts Figures 2008” (07.04.2009)

<http://www.deu.edu.tr/deuweb/icerik/icerik.php?KOD=9004>, “Dokuz Eylül Üniversitesi’nde Özel Güvenlik Görevlilerinin Görevleri” (24.12.2008)

http://www.gapdogukalkinma.com/hukuk/21_oz_guv.htm (12.01.2009)

<http://www.gusod.org.tr/announce/showAnnouncement.asp?id=8447> “Özel Güvenlik Sınavlarına Katılım ve Başarı Oranı” (01.02.2009)

<http://www.gusod.org.tr/article/articleRead.asp?ArticleID=65> (10.10.2008)

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/11593299.asp?gid=229> (01.02.2009)

<http://www.hurriyet.com.tr/pazar/4444642.asp?gid=69> “Özel Güvenlikçi Sayısı Polisi Geçti, Askerlik Şubelerini Bile Onlar Koruyacak”, (21.05.2006)

<http://www.memurlar.net/haber/117153> (01.02.2009)

<http://www.neighbourhoodwatch.net>

<http://www.policemales.com>

http://www.polis.web.tr/article_view.php?aid=14452, “Kambur Görevler Özel Güvenliğe” (12.11.2008)

<http://www.spntr.net/content/view/4135/>, “Özel Güvenlik Müfettiş Merceği Altında” (12.11.2008)

<http://www.tbmm.gov.tr>

http://www.tempodergisi.com/toplum_politika/04743 (02.01.2009)

http://www.togud.org.tr/article_read.asp?id=17 “Özel Güvenlikçinin Meslek Mücadelesi” (12.03.2009)

http://www.togud.org.tr/article_read.asp?id=23, “300 Bin Güvenlik Elemanı Haklarını Bekliyor” (12.03.2009)

http://www.togud.org.tr/article_read.asp?id=26 (10.10.2008)

<http://www.tumgazeteler.com/?a=2862453> (21.12.2008)

<http://www.tumgazeteler.com/?a=4350495> (12.03.2009)

<http://www.turkhukukkurumu.org.tr> (15.01.2009)

ÖZET

Türkiye’de 1981 yılına kadar mutlak anlamda devlet kontrolünde olan, polis ve jandarma görevlileri tarafından sağlanan iç güvenlik 2495 sayılı “Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun’un” yürürlüğe girmesi ile kısmen kamusal bir görev olmaktan çıkarılmış, 5188 sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun’un” yürürlüğe girmesi ile birlikte ise bir “sektör” haline getirilmiştir.

Bu çalışma artık özelleştirilmeye başlanmış olan iç güvenlik alanında hem özel güvenliğin olmadığı ve kamusal bir güvenlik hizmetinin sunulduğu dönemi hem de özelleştirme sonrasındaki mevcut durumu ele almaktadır. Özel güvenlik konusu Türkiye’nin gündemine 1970’li yıllarda girmeye başlamış, özellikle 1981 ve 2004 kanuni düzenlemeleri ile iç güvenlik hizmetlerinde özelleştirme geri dönülemez bir noktaya gelmiştir. Devletin meşru güç kullanma tekelinin devri anlamına gelen böyle bir özelleştirme bugün ortaya koyduğu çıktıları ve yakın gelecekte ortaya çıkartacağı sonuçları ile devletin kendini yeniden kurgulaması açısından oldukça önemli bir noktaya işaret etmektedir.

Çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde güvenlik kavramının doğuşu ve anlamının geçirdiği evrim ve iç güvenlik alanında dünyada yaşanan gelişmeler ele alınmış ve Türkiye’deki mevcut kolluk düzeni ele alındıktan sonra özel güvenlik olgusuna ve özellikle tarihi gelişimine değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümü tamamıyla Türkiye’de özel güvenlik alanını düzenleyen kanuni düzenlemelere ayrılmış, özel güvenlik faaliyetlerinin kolluk yapılanmasındaki yeri netleştirildikten sonra ilgili Kanun hükümlerinden hareketle hukuk sistemimizde özel güvenliğin yeri belirginleştirilmeye çalışılmıştır.

ABSTRACT

Internal security service which is one of the most fundamental functions of the state is privatizing with various methods in recent times. This study is considering the period that the internal security services were totally under control of states and especially the current situation that they are partially making over some private persons. The private security issue has started to take its place in Turkey's agenda in 1970's. Privatization processes of internal security services became irreversible after the constitutional regulations of 1981 and 2004.

Regarding the outputs of today and the probable consequences in foreseeable future, it might be considered that privatization which means transferring the monopole legitimate use of power of the state to enterprises is a quite important issue to point on.

The study consists of two main chapters. In the first chapter, the birth of the "security" notion, its meaning's evolution process are explained and then developments experienced around the world about internal security are analyzed, and the current armband system in Turkey is also considered and by pointing out the "private security" notion and on its historical progress the first chapter came to a close.

The second part of the study is about constitutional regulations that arrange the private security area. The function of the activities of private security in armband structure is tried to be clarified in this part and finally, departing from the related law provisions, private security's position in our law system is tried to be concretized.